

Análisis de la Política Pública en la Atención a la Población en Situación de Desplazamiento Forzado en Colombia, Víctima del Conflicto Armado, la experiencia en Puerto Carreño Vichada (Cuatrienio comprendido entre el 1 enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019)

Omar Hernando Orrego Naranjo

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – Unad

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Puerto Carreño

Febrero del 2019

Análisis de la Política Pública en la Atención a la Población en Situación de Desplazamiento Forzado en Colombia, Víctima del Conflicto Armado, la experiencia en Puerto Carreño Vichada (Cuatrienio comprendido entre el 1 enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019)

Omar Hernando Orrego Naranjo

Universidad Nacional Abierta y a Distancia Unad

Especialización en Gestión Pública.

Escuela De Ciencias Jurídicas y Políticas -Ecjp

Trabajo de grado modalidad Monografía para optar el título Especialización en Gestión Pública.

Tutor2 / Asesor:

Leonardo De Jesús Díaz Ortiz

Puerto Carreño, febrero de 2019.

Agradecimientos

A quien de manera directa e indirecta contribuyó para hacer esto posible.

Dedicatoria

A toda la población Víctima del conflicto.

Resumen

La Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas busca establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas, en un marco de justicia transicional para hacer efectivo sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición (artículo 1).

En esta investigación se hace un estudio sobre la implementación de la política pública del municipio de Puerto Carreño Vichada, plasmada en El Plan de Acción Territorial (PAT) para la atención a las víctimas en el municipio de Puerto Carreño para la vigencia 2016-2019, elaborado y articulado a partir del Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019 “*Puerto Carreño Somos Todos*”, el Informe de empalme e informe de gestión de la anterior administración correspondiente al periodo 2012-2015, el Plan de inversiones, el Esquema de Ordenamiento Territorial y el Banco de programas y proyectos de inversión pública, sus alcances, logros y dificultades.

Palabras claves: Política, Pública, Víctimas, Desplazamiento Forzado, Puerto Carreño, Conflicto Armado.

Abstract

Law 1448 of 2011 or Victims Law, seeks to establish a set of judicial, administrative, social and economic, individual and collective measures, for the benefit of the victims, in a framework of transitional justice, to realize their rights to the truth, justice and reparation with guarantee of non-repetition (article 1).

In this investigation, a study is carried out on the implementation of the public policy of the municipality of Puerto Carreño Vichada, embodied in the Territorial Action Plan PAT for the care of victims in the municipality of Puerto Carreño for the validity 2016-2019, prepared and articulated from; the Municipal Development Plan 2016 - 2019 “Puerto Carreño Somos Todos”, the Splicing Report and management report of the previous administration corresponding to the 2012-2015 period, the Investment Plan, the Territorial Planning Scheme and the Program Bank and public investment projects, their scope, achievements and difficulties.

Keywords: Politics, Public, Victims, Forced Displacement, Puerto Carreño, Armed Conflict.

Tabla De Contenido

Introducción.....	9
Planteamiento Del Problema.....	11
Objetivos.....	23
General.....	25
Objetivos Específicos.....	25
Marco Referencial (Contextual).....	31
Entorno Delimitado.....	35
Localización Y Extensión.....	37
Estructura Del Territorio.....	39
Demografía Y Población.....	41
Salud.....	41
Educación	41
Economía, Industria Y Comercio	42
Identificación De Rutas De Articulación Y Plan De Atención Territorial Pat.....	42
Objetivo General Del Pat.....	48
Objetivo Especifico	48

Asistencia Y Atención.....	49
Informe De Gestión Municipal.....	51
Mesa De Participación.....	51
Conformación De La Mesa.....	53
Prevención,Protección Y Garantías De No Repetición.....	55
Prevención, Protección Y Garanta De Repetición	56
Atención, Asistencia Y Reparación Integral.....	61
La Reparación Integral En El Muicipio De Puerto Carreño.....	70
Inserción Socieconomical.....	71
Marco Teórico.....	76
Marco Teórico.....	76
Referentes Teoricos De La Política Pública	78
Desplazamiento Forzdo.....	80
Conflicto Armado	85
El Fin Del Conflicto.....	86
La Justicia Del Conflicto Armado Y El Post Conflicto.....	87
Marco Conceptual	89
Metodología	98
Resultados	101
Conclusiones	104
Irecomendaciones.....	106
Bibliografia.....	109

Introducción

Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan el sentir del ciudadano, y sus instituciones de gobierno además de facilitar la comprensión del ejercicio de lo público y cómo hacerlo para conseguir los objetivos y las metas trazadas en un periodo de gobierno determinado subrayando, las responsabilidades entre los actores que en ella intervienen, lo que la hace eficiente y eficaz en la medida que lo escrito como aprobado se ejecuta a través de actividades presupuestadas con recursos que provienen del erario público. Recapitulando, son la materialización de la acción del Estado como puente visible entre gobernantes y ciudadanos como afirman (Torres & Santander, 2013).

Los Estados, en general, propenden por generar políticas públicas encaminadas a proteger y garantizar los derechos de las víctimas, que son los mismos derechos fundamentales de cada ciudadano, sus derechos humanos; el derecho a la vida, empleo, salud, vivienda, entre otros. Sin embargo, estas políticas se tornan insuficientes frente a la realidad socio política del desplazamiento forzado en Colombia, el cual hace rato sobre paso todos los cálculos de la migración forzada en el país.

Mediante la promulgación de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas, se establecieron las medidas oficiales necesarias desde el ámbito administrativo como en el social y económico tanto individual como colectivo o grupal, en pro del bienestar de las víctimas, sin detrimento de una perspectiva de justicia transicional que contribuya a positivar sus derechos; encontrar la verdad y, garantizar que no se sigan vulnerando, al igual que la no repetición de los hechos (artículo 1). Esta ley, fue promulgada el (10 de junio de 2011) y tendrá una vigencia de 10 años. Serán sus beneficiarios, las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos

ocurridos a partir del 01 de enero de 1985, salvo en el caso de restitución de tierras, que solo será por situaciones presentadas a partir del 01 de enero de 1991 y hasta la vigencia de la ley. Son víctimas aquellas que hayan recibido el daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o por violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (artículo 3).

La promulgación y reglamentación de esta norma (Ley 1448 de 2011) genera la política pública nacional para las víctimas, por lo que este trabajo pretende indagar el ámbito de aplicación de dicha norma en el Municipio de Puerto Carreño, su eficiencia y eficacia al igual que las barreras que impiden evidenciar la intervención pública, sus causas y consecuencias, lo que va de la mano en cuanto a la distribución de responsabilidades, los recursos económicos, bienes materiales, y partidas presupuestales del orden local, nacional e internacional destinadas para lograrlo, lo que legitima la acción del estado el gobierno y las víctimas del conflicto armado.

La descripción del proceso se encuentra enmarcada entre el primero y el último capítulo del presente trabajo, describiendo el problema, su objetivo superior y específicos en los primeros capítulos, sustentando un marco teórico conceptual y legal que justifique el proyecto de investigación. En los capítulos cinco, seis, siete y en el noveno se expone el diseño metodológico, mientras que los capítulos diez, once y doce hablan de los resultados, conclusiones y recomendaciones complementando con ello el proyecto de monografía de grado por compilación.

Planteamiento Del Problema

Este capítulo, dará a conocer el planteamiento del problema a investigar como parte de la monografía sobre las implicaciones de la política pública para la atención integral a las víctimas del conflicto armado en situación de desplazamiento forzado en el municipio de Puerto Carreño en el departamento del Vichada.

Situación problema:

Desde el siglo pasado, en Colombia existe una situación de desplazamiento forzado millones de ciudadanos por más de cinco décadas han abandonado sus territorios de origen producto de la violencia generada por el conflicto armado interno que vive el país; en el departamento del Vichada en especial en su capital Puerto Carreño aumenta de forma desmedida el desplazamiento forzado al igual que la usurpación violenta de la tierra, teniendo su pico más alto en la década de los noventa, debido a la presencia del narcotráfico y la incursión guerrillera y paramilitar en los departamentos de frontera, colindantes con Venezuela, Brasil y Ecuador como los son Arauca, Casanare, Guainía, Vaupés, Meta, Vichada y el Amazona.

Desde el siglo pasado, se presenta en el país una situación de desplazamiento forzado iniciada por la violencia desarrollada entre liberales y conservadores enfrentados fratricidamente por el poder político que termino regando la sangre de campesinos y el desplazamiento forzado del campo a la ciudad, mucho antes que la guerrilla, el narcotráfico, los paramilitares y las fuerzas militares legamente constituidas agudizaran el conflicto armado interno con su accionar político militar. La lucha por el dominio territorial, las rutas del narcotráfico y ‘la toma del poder’

terminaron desbordando el fenómeno del desplazamiento forzado a lo largo y ancho de la geografía nacional.

En el departamento del Vichada en especial en su capital Puerto Carreño se presentan altos índices de desplazamiento y de despojo de tierras, desde la década de los años 90 con la presencia del narcotráfico y la inclusión guerrillera y paramilitar en los departamentos de frontera, colindantes con Venezuela, Brasil y Ecuador como los son Arauca, Casanare, Guainía, Vaupés, Meta, Vichada y el Amazona.

La migración y el desplazamiento forzado siguen siendo fenómenos alarmantes del mundo actual, éxodos de poblaciones enteras, desarraigadas de sus origen por razones bélicas, viéndose forzadas a desplazarse, buscar nuevos lugares de refugio para salvarse, reconstruir sus vidas por fuera del fragor de las batallas y lejos del control autoritario de gobiernos o grupos armados ilegales que se apoderan de sus territorios creando micro poderes que atentan contra las diferencias culturales, étnicas, religiosas o política, sembrándolos de violencia y desgobierno.

El informe anual de la Agencia de la ONU (2016) para los Refugiados, llamado Tendencias Globales, descubrió que 65,6 millones de personas se encontraban en una situación de desplazamiento forzado para finales de ese año, 300.000 más que en el año anterior. Cifra que en vez de disminuir aumento de forma considerable tal como lo plantea el último informe de Naciones Unidas 2017, que habla de una cifra récord de 68.5 millones, afirmando que cada 2 segundos, una persona fue desplazada en el mundo Naciones Unidas ONU (2017).

En términos de desplazamiento global Siria sigue teniendo el mayor número total de personas desplazadas, con 12 millones (el 65% de la población) en el interior del país o en países vecinos como El Líbano, Irak y, Jordania en calidad de refugiados, muchos de ellos intentando llegar a Europa. Exceptuando la prolongada situación de los refugiados palestinos, los

colombianos (7,7 millones) y los afganos (4,7 millones) seguían siendo la segunda y tercera población más numerosa, seguidos de iraquíes (4,2 millones). En total, 3,3 millones de sudaneses habían huido de sus hogares a finales de 2016, constituyéndose en la población en situación de desplazamiento forzado crece con mayor premura en el mundo Agencia de la ONU (2016).

Recientemente en Sur América, un total de 2,3 millones de refugiados venezolanos abandonaron el país en los últimos años, la mayoría se trasladaron a países de la región como Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y otros países, (Redacción BBC News Mundo, 2018) contribuyendo ostensiblemente con este fenómeno mundial. “A mediados del pasado mes de noviembre el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) indicaron que la cifra de personas refugiadas y migrantes de Venezuela en todo el mundo alcanzó los tres millones. Las organizaciones añadieron que Colombia acoge a más de un millón de venezolanos, Perú a 506.000, Ecuador a 221.000 y Brasil a 85.000 y se refirió al desplazamiento como la mayor migración humana en América Latina en los últimos tiempos, citado por (Kienyke.com/noticias, 2019).

Entre las principales causas que provocan la migración se encuentran la crisis política, la grave escasez de alimentos, el colapso en la economía petrolera, su mayor fuente de divisas, la violación de derechos fundamentales, el embargo internacional a las cuentas oficiales del Estado venezolano principalmente en los EEUU. La política de migraciones forzadas busca por encima de todo la garantía de los derechos de las víctimas o personas afectadas por el conflicto armado.

En una línea de tiempo (1994-2019), el año de 1997 marca el diseño, formulación e implementación de políticas públicas de atención y reparación a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos fundamentales a causa del conflicto interno armado.

Propósito por demás complejo, rodeado de barreras institucionales, sociales y militares que limitan su implementación efectiva, sobre todo en contextos en donde aún existen zonas de conflicto y extrema pobreza, corriéndose el riesgo de satisfacer necesidades básicas y los derechos sociales, económicos y culturales DESC, mediante medidas de reparación.

Antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011 conocida como Ley de Víctimas, el desplazamiento forzado por la violencia, cobra relevancia política y social, durante el mandato presidencial de Ernesto Samper Pizano (1994-1998); cuya respuesta estatal queda enmarcada en los documentos (CONPES 2804-2924, 1995-1997) constituyéndose de suyo, en la herramienta jurídica e instrumental por excelencia para la creación de la ley 387 de 1997, conocida también como la ley del desplazamiento forzado en Colombia, ampliándose la escala de derechos y la garantía constitucional para las víctimas del conflicto armado, creándose las bases fundamentales para una política pública coherente, de cara a la realidad del país, sirviendo como marco legal en los gobiernos subsiguientes:

Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2010), dos periodos y Juan Manuel Santos (2010-2018) dos periodos e Iván Duque (2018-2022). En esta línea del tiempo, El Estado ha expedido tres leyes para reparar a las víctimas: La Ley 387 de 1997 (Samper Pizano), la Ley 975 de 2005 (Uribe Vélez) y la Ley 1448 de 2011 (Santos calderón).

La Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Contingencia para la Atención y Ayuda Humanitaria Inmediata de Víctimas del Conflicto Armado en Colombia de la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV (20139), inspirada además en La Ley de víctimas 1448 de 2011 (artículos 47 y 63), en los principios constitucionales establecidos en su articulado 7º: “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana; el artículo 8º ” En general el ordenamiento constitucional ha establecido que es

obligación del Estado y de todas las personas proteger las riquezas culturales de la nación y ha previsto una especial protección para los pueblos indígenas existentes en nuestro país”.

Para dar cumplimiento a la Constitución Política se crea el Decreto-Ley 4633 de 2011 cuyo objeto principal es: “Generar el marco legal e institucional de la política pública de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales para los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados, de conformidad con la Constitución Política, la Ley de Origen, la Ley Natural, el Derecho Mayor o el Derecho Propio, y tomando en consideración los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las leyes, la jurisprudencia, los principios internacionales a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, respetando su cultura, existencia material e incluyendo sus derechos como víctimas de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario y dignificar a los pueblos indígenas a través de sus derechos ancestrales, y. El Decreto Ley 4635 de 2011, por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Delegando en las alcaldías municipales y distritales, la responsabilidad de garantizar la ayuda y atención inmediata de las víctimas de emergencias humanitarias derivadas del conflicto. Para cumplir con esta responsabilidad de manera oportuna, eficaz y con enfoque diferencial exigió a los Comités Territoriales de Justicia Transicional elaborar y poner en marcha planes de contingencia que permitan construir y mejorar la capacidad de respuesta institucional local para brindar esa ayuda y atención inicial a las víctimas que estén en su territorio y la requieran, lo que de suyo facilita la aplicación de las políticas públicas nacionales y regionales para las víctimas

en los contextos locales, utilizando recursos tanto del orden nacional, como del orden local e internacional, constituyéndose en una oportunidad real para el acceso de las víctimas a los derechos que demarca la norma.

El Estado Colombiano ha perfilado las políticas públicas en términos de tierra, territorio y territorialidad, como lo son la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448 de 2011 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011, con el fin de reparar los daños causados frente al despojo de bienes; de donde es pertinente entonces plantear la siguiente pregunta problemática que pretende resolver este ejercicio de investigación descriptivo analítico:

¿De qué manera se viene implementado la política pública planteada por la administración municipal a través de su plan de desarrollo 2016-2019, con el fin de darle solución al problema de la reparación y restitución de los derechos en términos de aplicación, pertinencia, eficacia, verdad y garantía de no repetición a las víctimas del conflicto armado en condición de desplazamiento forzado en el Municipio de Puerto Carreño - Departamento del Vichada?

Podría decirse que la migración y el desplazamiento forzado son tan viejos como la humanidad misma y, quizás uno de los fenómenos más alarmantes del mundo actual, éxodos de poblaciones enteras, desarraigadas de sus origen por razones bélicas, viéndose forzadas a desplazarse, buscar nuevos lugares de refugio para salvarse y reconstruir sus vidas por fuera del fragor de las batallas y lejos del control autoritario de gobiernos o grupos armados ilegales que se apoderan de sus territorios creando micro poderes que atentan contra las diferencias culturales, étnicas, religiosas o políticas, sembrándolos de violencia y desgobierno.

El informe anual de la Agencia de la ONU (2016) para los Refugiados, llamado Tendencias Globales encontró que 65,6 millones de personas estaban en una situación de

desplazamiento forzoso para finales de ese año, 300.000 más que en el año anterior. Cifra que en vez de disminuir aumentó de forma considerable.

En términos de desplazamiento global, Siria sigue teniendo el mayor número total de personas desplazadas con 12 millones (el 65% de la población) desplazadas internamente o viviendo fuera del país como refugiados, exceptuando la prolongada situación de los refugiados palestinos, los colombianos (7,7 millones) y los afganos (4,7 millones) seguían siendo la segunda y tercera población más numerosa, seguidos de iraníes (4,2 millones). En total, 3,3 millones de sursudaneses habían huido de sus hogares a finales de 2016, lo que representa la población de desplazados que crece con más rapidez en el mundo (Agencia de la ONU, 2016).

La crisis de Venezuela pasa ya del millón de desplazados según cifras oficiales, migrantes que marchan hacia Colombia, Ecuador, Perú y otros países, contribuyendo ostensiblemente con este fenómeno mundial que se presenta debido a las situaciones políticas y militares de cada país, las políticas públicas de los gobiernos de turno, las Naciones Unidas ONU, las religiones fundamentalistas, con sus culturas y creencias que actualmente no son consideradas validas, como sucede en muchos países de África donde aún se práctica la ablación como dogma del machismo religioso, produciendo migraciones a cuenta gotas y, por supuesto la pobreza y el hambre que produce el modelo capitalista, la banca multilateral y los imperios, a través de la espoliación de los recursos naturales, principalmente del petróleo, el oro, los diamantes y otros minerales importantes para la industria mundial, como sucedió en Irak.

Con más de 8 millones de personas desplazadas durante el conflicto interno, Colombia es uno de los países con mayor número de desarraigados en el mundo. A pesar del acuerdo con las Farc para terminar el conflicto, la situación no da muestras de mejorar, muy por el contrario, los

desplazamientos al interior del país a causa de la violencia continúan, revista Semana (2018) recalcó que la tasa de desplazamiento forzado es desmesurada, se cree, que por cada minuto transcurrido alrededor de veinte personas estuvieron obligadas a huir de sus hogares durante el año pasado (2017), lo que en promedio equivale a una persona desplazada cada tres segundos, menos tiempo del que se necesita para leer esta frase.

“En Colombia, el desplazamiento interno forzado de población es un eje de larga duración; se inscribe en una confrontación armada multipolar y diferencial en las regiones; las víctimas son diversas: no pertenecen a una etnia, a una religión, a una clase o a un grupo social específico. La fragilidad de la Nación, unida a la virtualidad de los derechos y a la profunda debilidad de la democracia tiene efectos que producen cambios y reestructuraciones en las culturas locales y nacionales. Al tiempo, se intensifican las situaciones de exclusión e intolerancia que padecen los nuevos desplazados expulsados a las ciudades. “Emergen, en consecuencia, luchas por reconocimiento del derecho a la nación y a la ciudad, inscritas en una plataforma múltiple que debiera ser responsabilidad de todo el país: estabilización socioeconómica, reconocimiento social, inclusión política y reparación moral” (Naranjo Gloria, 2001).

En la lengua indígena Guahibo, Vichada significa: “*donde la sabana se convierte en selva*” Con una extensión de 105.947 km², el departamento de Vichada, podría contener en su superficie aún pequeño país como El Salvador hasta cinco veces dada su superficie territorial, región poco densa con apenas unos 70 mil habitantes unos (0.73 habitantes por km²,) muchos de ellos indígenas amorua, guahibo, cubeo, sicuani, piaora, piapoco, puinav y saliva, pueblos originarios del Vichada. La poca fertilidad del suelo en sabanas del norte y la densa selva del sur del departamento que lo conecta con la Amazonía, son entre otras las principales causas de la

baja densidad de su población, al igual que el desarrollo comercial de la ganadería como principal vocación.

Convertir el Vichada en una despensa alimentaria una empresa agroindustrial nacional e internacional además un atractivo negocio para el sector, pasa necesariamente por la transformación de la vieja vocación ganadera desarrollada por la colonización campesina de la tierra que atrajo miles de familias de diferentes partes del país a estos extensos territorios en busca de nuevas oportunidades y la consolidación de sus proyectos de vida garantizándoles la cría de especies menores, los cultivos de pan coger y la ganadería extensiva como proyecto económico.

Por lo que extender la frontera agrícola del país como anhelo de los últimos gobiernos además de ser un atractivo negocio para el sector agroindustrial de la nación y la empresa extranjera, es también un reto socio político y antropológico para sus moradores ya que interfiere con los usos y costumbres ancestrales de los pueblos indígenas y contemporáneos de los colonos que llegaron cargados de su cultura vernácula principalmente la llanera de donde proviene la mayoría de ellos. En sí, la idea de *“La tierra de hombres, para hombres sin tierra”* inscrita en el escudo del Vichada, choca con la visión de largo plazo de las empresas nacionales y extranjeras, que han llegado al territorio adquiriendo grandes extensiones de tierra a bajos precios para el desarrollo y la implementación de sus proyectos agroindustriales.

La ubicación estratégica como departamento de frontera sumado al abandono estatal, termino igualmente siendo un atractivo para los grupos ilegales y el narcotráfico que llevaron hasta el territorio no solo la propagación de cultivos ilícitos sino también el conflicto armado afectando comunidades indígenas, y colonos campesinos con su accionar violento y desmesurado

por fuera de la legalidad normas y leyes. Se destaca la presencia durante varios años del esmeraldero Victor carranzas y empresarios del Valle del cauca como Riopaila al igual que la multinacional Cargill.

Una parte importante de la historicidad reciente del Vichada está escrita con la sangre de indígenas y colonos derramada por los actores armados legales e ilegales asentados en el territorio para aprovechar la cercanía con Venezuela limitada a lo largo y ancho de su frontera por el Rio Orinoco aprovechando viejas y nuevas rutas de la coca y la esmeralda. Trochas ancestralmente utilizadas por familias nativas de diferentes pueblos indígenas – Arawacos, Sikuanis y Caribes principalmente- transitando nómadamente entre los ríos Meta, Vichada y Guaviare durante cientos de años como únicos pobladores de las extensas llanuras orientales como se expresa en, (Rutas del Conflicto, 2016).

La colonización, el “desarrollo”, la tierra y el narcotráfico, trajeron consigo las multinacionales, los empresarios agrícolas, la guerrilla, los narcotraficantes y los paramilitares, lo que convirtió al Vichada en un nuevo escenario de guerra en el conflicto armado colombiano, alejados de la mano del Estado las siembras de coca se multiplicaron, los asesinatos selectivos y las masacres se multiplicaron, lo que termino produciendo desplazamientos masivos en la región.

El municipio de Puerto Carreño es capital de Vichada y por tanto centro político y de la administración pública del departamento. Está ubicado en las cuencas de los ríos Meta, Orinoco y Bitá y en la frontera con Venezuela. Posee aeropuerto y acceso por vía fluvial. Así mismo tiene vías pavimentadas que lo comunican con Villavicencio y conectividad con cubrimiento de operadores de celular e internet.

Presenta altos niveles de pobreza y por ser un territorio administrativamente joven y con pobladores llegados de fuera, aún no logra construir una identidad como municipio. Es un puerto fluvial en el que hace presencia la Armada, el Ejército y la Policía. Así mismo, en el Municipio ha habido presencia tradicional de grupos armados ilegales con confrontaciones históricas. El Municipio, según la Oficina de Naciones Unidas contra el Delito y la Droga UNODC, es uno de los que registra precios más altos del Clorhidrato de Cocaína. También se presenta la minería ilegal de mineral metálico (Coltán).

La región de los llanos orientales ha sido bastante golpeada por el conflicto armado, dado su vasta extensión, condiciones geográficas, baja densidad poblacional y escasa presencia institucional, lo que lo hace un escenario propicio para el desarrollo de actividades delictivas.

El Municipio de Puerto Carreño por ser la capital del departamento y el lugar de mayor presencia institucional y de las entidades, hacen parte del sector de defensa nacional, lo cual contribuye a que sea un escenario de paz y de condiciones de seguridad favorables.

En el municipio hay 4.053 víctimas del conflicto armado, y acorde a la caracterización realizada por la entidad en periodos de gobiernos anteriores se afirma que habitan cerca de 3.000 víctimas, diferencia poblacional significativa y presuntamente justificada porque el Municipio es el mayor receptor de población víctima, y dadas las escasez e incipiente grado de desarrollo económico suponemos que es población flotante que llega al municipio y su permanencia es relativamente corta.

La dinámica del conflicto armado en Vichada está dada por factores que hacen atractivos el establecimiento de grupos al margen de la ley como los cultivos ilícitos de coca y marihuana

en la extensa zona selvática de la región, el difícil acceso del departamento con respecto a los principales centros económicos del país, el municipio de Puerto Carreño por su ubicación en la frontera con Venezuela y las condiciones hidrográficas se convirtió en un lugar atractivo para el establecimiento de estos grupos que comercializan armas, municiones, y drogas ilícitas.

El riesgo de violaciones, asesinatos, secuestros, amenazas y el reclutamiento de personas, se presenta en la zona rural que por el difícil acceso entre la zona urbana y ésta se dificulta debido al mal estado de las vías con mayor dificultad en la época invernal y las distancias son factores que entorpecen la pronta reacción tanto de la población afectada como de las autoridades competentes para la inmediata reacción de auxilio y/o la atención.

Por lo antes expuesto, en este contexto, es que es necesario analizar en qué medida la política pública, incide en la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas en situación de desplazamiento forzado en el Municipio de Puerto Carreño de manera particular. De esta forma, el problema a plantear se basa en el escaso **conocimiento**, confianza y credibilidad de la población víctima del conflicto armado en el conjunto de políticas públicas y las instituciones que la aplican.

Para el país, la situación de desplazamiento forzado viene de tiempo atrás; polarizada por el enfrentamiento armado entre pares y diferentes en un mismo territorio donde las víctimas y sus victimarios son plurales: no corresponden a un grupo social, una etnia, una clase o una religión específica, su ética es la violencia sin fin ejercida por los perpetradores contra sus víctimas. La falta de garantía de derechos fundamentales para las víctimas deja al descubierto la debilidad democrática del Estado Nación resquebrajando violentamente las tradiciones, usos y costumbres culturales en los territorios de manera particular y del país en general, incrementando la

desigualdad, la exclusión e intolerancia padecida por las víctimas del desplazamiento forzado desterrados de su región de origen hacia nuevos contextos ciudadanos hostiles para el desplazado. Emergen, en consecuencia, luchas por reconocimiento del derecho a la nación y a la ciudad, inscritas en una plataforma múltiple que debiera ser responsabilidad de todo el país: estabilización socioeconómica, reconocimiento social, inclusión política y reparación moral” (Naranjo Gloria, 2001, pág. 5).

Objetivos

Objetivo General

Analizar la eficacia de las estrategias planteadas frente a la atención integral de la población víctima del conflicto armado, ubicada en el Municipio de Puerto Carreño Departamento del Vichada, en el marco de la implementación de la Política Pública de Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, contemplado en el Plan de Desarrollo 2016-2019.

Objetivos Específicos

Identificar la ruta de articulación entre la Ley 1448 y la Política Pública municipal de atención a víctimas, con las diferentes instancias territoriales ubicadas en el municipio, en concordancia con la normatividad que rige su proceso de implementación.

Analizar los aciertos y limitaciones en la implementación de la Política Pública de prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, contemplado en el Plan de Acción Territorial 2016-2019 en el Municipio de Puerto Carreño Departamento del Vichada. (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016)

Identificar los mecanismos de inserción socioeconómica para la población víctima del conflicto armado ubicada en el municipio de Puerto Carreño, de acuerdo con los objetivos planteados en el Plan de Acción Territorial PAT 2016 – 2019.

Tanto el objetivo superior como los específicos provienen de la política pública nacional en marcada en la Ley 1448 de 2011 conocida como ley de víctimas, por lo que el cumplimiento de las políticas de víctimas por parte de las entidades territoriales implica un portafolio de servicios asignados legalmente por las (Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007) las cuales designan puntualmente las responsabilidades que deben asumir frente a esta población, determinadas en la Ley 1448 y, los Decretos étnicos. (Congreso de la República, 2011)

Este lineamiento define roles y competencias específicas para cada ente gubernamental en los territorios, los cuales deben encuadrar en su PAT, por lo que corresponde a cada Municipio, ser el ejecutor de bienes y servicios públicos sociales, construir obras, ordenar el desarrollo y promover la participación ciudadana, mientras que el Departamento, tiene un rol de articulador del Estado, planificando y promoviendo el desarrollo económico y social dentro de su territorio, brindando asistencia técnica a los municipios de sus jurisdicción, mientras que la Nación, funge como orientadora de política, y planes generales, regula sectores, maneja instrumentos macroeconómicos, Defensa, Soberanía, entre otras.

La efectividad de la política pública de víctimas depende en gran medida, del acople entre programas, proyectos, acciones, procesos y recursos a ejecutar por parte de las entidades del gobierno nacional y territorial que tienen responsabilidades hacia la población víctima del conflicto armado, (Congreso de la República, 2011) cumpliendo con cada uno de los componentes políticos que le corresponde de común acuerdo con los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, para el goce efectivo de los derechos de la población objeto de esta política aplicada a todas las entidades públicas nacionales y territoriales que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV, como principales responsables de su implementación, siendo la Alcaldía Municipal bajo los de

Puerto Carreño la principal responsable a través de sus secretarías de despacho designadas para este menester, como Gobierno, Hacienda Educación, Salud entre otras.

Mover este apartado posterior a los objetivos propios de la presente monografía. Dado que se refieren a objetivos de la política pública y programas institucionales, no directamente al proyecto de monografía como cuerpo del trabajo,

La garantía de los derechos de las víctimas incluido el retorno o el restablecimiento en un nuevo territorio, si así la víctima lo decide, es una forma de consolidar las garantías constitucionales de las víctimas del conflicto armado en los gobiernos locales a través de los planes diseñados por los alcaldes en cumplimiento del auto 052 de 2008 y posteriormente con el decreto 314 de 2009 a partir del diseño e implementación de políticas públicas de atención integral a la población en situación de desplazamiento forzado ubicada en su municipio. víctimas del conflicto armado colombiano.

Analizar la implementación efectiva y eficaz de esta última, conforma la columna vertebral de la investigación planteada y el centro de este análisis, que se presentará a través de monografía en el que se identificaran sus efectos institucionales, saber cuáles fueron los hechos y los actores que ejercieron mecanismos de presión para su diseño e implementación, medios utilizados para la restitución de derechos a través de la política pública utilizada localmente, contrastando entre la norma escrita y la norma aplicada, recursos utilizados y por supuesto los índices de eficiencia y eficacia como resultados de las dinámicas de ejecución e implementación, teniendo en cuenta el enfoque de derechos, los ajustes razonables, las diferencias étnicas y demás recomendaciones que determina la norma.

Para ello es necesario realizar un estado del arte desde los referentes conceptuales que dé cuenta de la trayectoria institucional y el campo de análisis de las políticas públicas para atención

a las víctimas en condición de desplazamiento forzado, el rol de los diferentes actores involucrados en su construcción y como se vienen desarrollando estos procesos.

Por lo que evaluar las estrategias de atención a las víctimas por parte del gobierno municipal durante el mandato del alcalde Marcos Pérez Jiménez y su Plan de Desarrollo “Puerto Carreño somos todos” (2016-019), basado en un diagnóstico institucional sobre la población desplazada víctima del conflicto armado residente en el municipio es parte vital de este trabajo.

La alcaldía municipal de Puerto Carreño Vichada, mediante contrato No. 203 de 2015, desarrolló el documento denominado “Estrategia de caracterización para la población víctima de conflicto armado”, del cual se toman datos estadísticos para el diagnóstico de este grupo poblacional que justifica el seguimiento y monitoreo de la implementación de la política pública y sus implicaciones en la restitución de derechos fundamentales, reflejados en la siguiente tabla. (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016)

Tabla 1. Población Víctima de Puerto Carreño 2015 (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016)

Zona del Municipio	Cantidad Población Desplazada	Porcentaje %	Impacto Población General
Urbana	2.060	97%	13%
Rural	153	13%	0.97%
Total	2. 213	100	13.97%

La tabla señala el número de víctimas censadas con que la nueva administración inicia su mandato en el 2016 (2.213) víctimas, unas 550 familias, lográndose impactar el 13,97% del total identificado, unas (310) víctimas, - 77 familias- aproximadamente, por lo que el estudio debe dar

cuenta de cuantas víctimas del total censado fueron impactadas positivamente al final del periodo.

De acuerdo al documento citado: “El 73% de las familias encontradas son multifamiliares, esto quiere decir que cuentan con mínimo 3 personas que la conforman, se hallaron familias hasta de 14 miembros”. En un rango etario de entre los 7 y 4 años, y un nivel educativo bajo entre primaria y bachillerato no completo, con 347 personas en situación de discapacidades de diferente tipo o condición, en términos generales de acuerdo con el estudio, la situación es crítica, con una tasa de desempleo del 64% para la población activa. Aun así, el 83% se encuentra registrado en la UARIV municipal, lo que facilita la intervención del Estado y sus instituciones para la implementación de la política pública que facilite el acceso a los derechos fundamentales de las víctimas en el casco urbano y rural del municipio de Puerto Carreño.

Igualmente, la corte constitucional ha hecho un llamado de atención acerca de esta problemática en la sentencia T-025 de 2004, sobre el estado de cosas inconstitucionales, donde además de poner de presente la situación real de las personas víctimas de desplazamiento forzado, también trata de poner, si se quiere, en cintura a las instituciones que deben velar por los derechos humanos, y así lo ha venido ratificando en los diferentes autos de seguimiento que definen los indicadores para el goce efectivo de los derechos en esta materia.

Al respecto la corte ha dicho:

Debido a esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte

del Estado. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el “punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno”, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara (Sentencia T-025, 2004).

Pese a que hay una orden judicial que, entre otras cosas, ordena que debe caracterizarse a estas personas, el municipio de Puerto Carreño presenta un problema al carecer de una caracterización de la población víctima residente en el mismo lo que no permite conocer las capacidades y los perfiles de la población y con esto lograr el objetivo de iniciar un proceso de inserción laboral o de generación de ingresos, además no se cuenta con un diagnóstico o mapa de empleo y productividad de la región, para definir los mecanismos de inserción laboral y de generación de ingresos teniendo en cuenta las dinámicas actuales o potenciales en los territorios

Cuatro años de conversaciones -llenas de dificultades, aciertos y desaciertos- debieron transcurrir para que los diálogos de la Habana Cuba entre las Farc-Ep y el Gobierno del Presidente Santos, finalmente fueran firmados el 24 de agosto de 2016 como: “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera” en la heroica ciudad de Cartagena, sembrando con ello, la esperanza de terminar con los más de 50 años ininterrumpidos de lucha guerrillera en Colombia, así como la posibilidad de repensar los proyectos colectivos económicos, sociales, culturales políticos, con enfoque diferencial para beneficiar e integrar al mayor número de personas posibles y especialmente a las víctimas del

conflicto, que son en palabras de la Corte Constitucional son las más vulnerables dentro de las vulnerables.

Teniendo en cuenta lo anterior, se requiere la realización de una investigación que defina, a través de una caracterización y toma de datos, cuáles son los mecanismos más eficientes y eficaces para la inserción laboral y generación de ingresos de manera específica para las víctimas de desplazamiento forzado residentes en el municipio de Puerto Carreño Vichada, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales y los contextos territoriales.

Con la información que arroje esta investigación las entidades territoriales podrán formular proyectos claros y con metas bien definidas para lograr asignar recursos que logren la estabilización socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado residente en el municipio de Puerto Carreño.

El no contar con esta información ocasiona una deficiencia en el sistema de atención y reparación integral a las víctimas, ya que se requiere que se supere la condición de vulnerabilidad y se avance hacia la estabilización socioeconómica como requisito para que las víctimas puedan acceder a una atención y reparación integral y acceso a programas de empleo, proyectos productivos, vivienda, entre otros que contribuyen a mejorar su calidad de vida.

Marco Referencial (Contextual)

Entorno Delimitado

El Municipio de Puerto Carreño, capital del Departamento del Vichada, perteneciente a la región de la Orinoquia en el Oriente Colombiano, con una Altitud de 51 msnm y una temperatura media de 36° C (aunque en épocas de lluvia desciende a los 28°) en la confluencia de los Ríos Meta y Orinoco, que constituye la franja fronteriza con la República Bolivariana de Venezuela; es a su vez un puerto humanitario y mercantil entre los dos países y hacia el interior del país, se encuentra georreferenciado a los 6° 11' 16" de latitud norte y 62° 28' 23" de longitud oeste.

Limita al Norte y al Oriente con el Estado Amazonas y el Estado Apure de la República de Venezuela, al Sur con el Río Tomo y con la inspección de Santa Rita - Municipio de Cumaribo y al Occidente con el Municipio de La Primavera; La subdivisión municipal en su extensión territorial de 12.409 Kilómetros cuadrados, está definida en las inspecciones de Policía de Casuarito, Garcitas, La Venturosa, Aceitico, Puerto Murillo y La Esmeralda (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016). Con una población promedio de 16.000 habitantes de los cuales, 13.480 habitan en el área urbana y 2.520¹ en el área rural, de las cuales 2929 (600 familias aproximadamente)², son víctimas del conflicto armado, de cuyo universo el Misterio del Trabajo de común acuerdos con la Unidad de Víctimas de Puerto Carreño, seleccionaron 6 unidades productivas y su núcleo familiar para que formaran

¹ Censo DANE 2015.

² Fuentes: Madriz del PAT Puerto Carreño Tabla de identificación de la población Víctimas del desplazamiento. Febrero de 2012

parte del convenio 393, con las cuales se viene desarrollando el proceso socio empresarial que busca fortalecer sus unidades productivas. (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016)

Un alto porcentaje de la vida económica del municipio depende de las relaciones comerciales que este tiene con el resto del país (principalmente Bogotá y Villavicencio) y, en buena medida con la hermana república de Venezuela por ser zona de frontera, aunque ha disminuido notablemente, producto de la crisis que lastimosamente viene atravesando el hermano país. Lo cual la hace una economía frágil, dependiente y con poco desarrollo endógeno, a pesar de ello, goza de un turismo vigoroso basado en la pesca deportiva del Pez Pabón, la limpieza de sus ríos, navegables en un cien por ciento, su riqueza piscícola y un alto auto consumo de pescado y productos agrícolas producidos en la región. En general el municipio cuenta con la estructura básica que requiere un municipio para sobrellevar decorosamente su incipiente desarrollo.

Según la Secretaría de Hacienda 2017, el municipio cuenta con establecimientos de diferente índole que constituyen el soporte de su economía básica; panaderías, sastrerías, carnicerías, compañías de diversos servicios, veterinarias, funerarias, empresas de transportes fluvial, terrestre y aérea, ferreterías, tiendas y Supermercados, almacenes de ropa, salas de bellezas, miscelánea, billares y estaderos, Droguerías, Almacén de lubricantes, Bancos, empresas de alquiler de motos, IPS, odontología, Agencias de viajes, Inmobiliaria, Reforestado ras, hoteles y heladerías, entre otras. (Alcaldía de Puerto Carreño, 2016)

Los antiguos territorios nacionales se proyectan como una reserva agrícola, comercial e industrial del país, la débil infraestructura de transporte principalmente el estado de sus

vías, contar con una sola aérea línea SATENA, un vuelo diario a Bogotá o Villavicencio y 2 vuelos de carga semanales se verán triplicados en mediano plazo por necesidades de su propio desarrollo y el aumento de su densidad poblacional. Al igual que otras regiones del país, la cultura de la corrupción y desfalco del erario público, constituyen una de sus principales barreras para convertirse en polo de desarrollo.

Localización y Extensión

Ubicado en el extremo oriental de la Orinoquia colombiana, El Vichada se encuentra entre: los $06^{\circ} 19' 34''$ y $02^{\circ} 53' 58''$ de latitud norte y $67^{\circ} 25' 01''$ y $71^{\circ} 07' 10''$ de longitud oeste, con una altitud que oscila entre los 100 y 200 metros lo que le permite una temperatura promedio mayor de 24°C . La superficie de este departamento es de 100.242 Km², equivalentes al 8,6% del territorio nacional según el (IGAC)



Mapa 1: Departamento Vichada (Enciclopedia Microsoft Encarta, s.f.)

Limita al norte con el río Meta, barrera natural con los departamentos de Arauca, Casanare y la hermana República de Venezuela; separa por el Este por el río Orinoco; en el sur,

el río Guaviare delimita su frontera con los departamentos de Guainía y Guaviare limitando al oeste con los departamentos del Meta y Casanare.

Estructura del Territorio

El departamento lo componen los municipios de: Cumaribo, La Primavera, Santa Rosalía y Puerto Carreño. Este último, funge como capital del departamento por lo que allí funciona su centro administrativo donde está ubicado el centro administrativo.



Figura No1: Centro administrativo de Puerto Carreño - Gobernación a la derecha, Alcaldía a la izquierda. (Instituto Geografico Agustin Codazzi IGAC, 2016)

La falta de carretas que conecten el departamento con el resto del país ha multiplicado el transporte aéreo y fluvial siendo estos los más utilizados comercialmente tanto para humanos como para cargas. El gran río Orinoco es sin duda el principal afluente hidrográfica entre los

grandes ríos que la conforman están el Guaviare, Meta, Tomo y Vichada, red complementadas por ríos de menor envergadura, pero no menos importantes como el río Bitá -reconocido internacionalmente como uno de los ríos más limpios del mundo- siguen en su orden, el Muco, Uvá, Siare y los caños Tuparrito, Bravo y Mono. Quebradas y lagunas son parte de este ecosistema hídrico destacándose las lagunas Caimán y Sesama de la Orinoquia como las de mayor importancia

Demografía y Población

En el año 2005, la Dirección Nacional de Planeación DNP censo 18.687 habitantes en el municipio capital de Puerto Carreño, el resto del Vichada arrojó un censo de 25.905 habitantes para un total de 44.592 personas en todo el departamento. La proyección hecha por el DNP sobre el crecimiento demográfico cálculo para el año 2010 en la cabecera municipal se contaba con 26.150 habitantes y en todo el departamento con 37.520. De ese gran total, se reconoce un 44,4% como comunidad indígena y el 2,8% como afrodescendientes.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI de su población reafirman los altos índices de pobreza que vive el departamento los cual alcanzan en la cabecera municipal un 41,94% y en el resto de su territorio 84,40% por lo que no extraña ver algunos habitantes -principalmente indígenas- alimentándose de las basuras recolectadas por la administración. Con estas cifras, la expectativa de vida de los vichadense esta entre los 70 y 74 años entre 4 y 6 dígitos por debajo de la expectativa nacional de vida que para el 2020 estaba proyectada en 76 años (DANE, 2019)

Salud

Puerto Carreño en particular y el Vichada en general, no cuentan con una red hospitalaria de alto nivel publica ni privada, sus servicios de salud lo ofrecen dos Institutos Prestadores de Servicios de Salud IPS, empresas sociales del Estado de primer y segundo nivel de atención médica que prestan los servicios de consulta hospitalaria y clínicos de menor gravedad y algunos de tercer nivel de complejidad ya que los casos de cuarto y quinto nivel son remitidos a Bogotá no solo por el alto nivel de complejidad que los reviste sino también por la carencia de una infraestructura adecuada.

Educación

Las tasas de analfabetismo ascienden al 17,4 % en la población de 5 a 14 años y del 16,9 % de 15 años en adelante. En contraste, la asistencia escolar, entre los 3 y 24 años, en las cabeceras municipales es del 61,9 % y en el resto del departamento del 36,8 %. El porcentaje de población que asiste a los diferentes niveles educativos señala que en preescolar hay 5,1 %, en primaria 44,7 %, en básica secundaria 22,3 %, en media técnica 2,7 %, en normalista 0,9 %, en superior y posgrado 3,2 % y ningún tipo de educación el 21,1 %.

Economía, industria y comercio

No es muy fuerte la economía del Vichada, su comercio, industria y desarrollo agropecuario son además de tímidos dependientes pues la autoproducción es limitada; su economía de base sigue siendo la ganadería extensiva limitada a la inversión particular sin programas de gobierno que la proyecten como potencia ganadera en el país; la pesca y la agricultura de subsistencia o pan coger están en segundo renglón, junto al comercio local propendiendo por garantizar el autoconsumo dada la mala calidad del suelo, los altos costos de

producción y transporte, pues todo toca traerlo de afuera, sobre todo ahora con la aguda crisis que enfrenta Venezuela.

La industria del turismo ecológico es igualmente un renglón importante de su economía, el Vichada cuenta con una variada oferta natural de la mano de los ecosistemas que componen el territorio; fauna y flora endémica, pesca recreativa, diversidad étnica, aire puro, paisajes exóticos, propios de un ambiente de la Orinoquia; rico en sabanas indudables, bosques de galería, bosque de llanura y paramo, potencializando una inmensurable biodiversidad.

A pesar de ello, el hecho de ser un departamento de frontera lo habilita económicamente dentro de las posibilidades de conexión infraestructural en la economía nacional con proyección internacional. Su aporte al producto interno del país es bajo sin mayor significado en el mercado de productos de la nación en los renglones de ganadería, pesca (ornamental y de consumo), madera y algodón en el renglón agrícola. Carece de actividades industriales significativas, su población nativa desarrolla una fuerte industria casera en la fabricación de mañoco, prensa de queso y una línea artesana de hamacas, atarrayas y mochilas, sumados a collares, adornos y visturías fabricados de semillas y maderas de la región, esculpiendo animales propios de su fauna como guacamayas, loros, armadillos y otras especies de la región en su mayoría comercializados al detal en la cabecera de sus municipios. El cultivo del marañón y sus productos derivados se vienen perfilando como una industria de pequeña escala.

Identificación de rutas de articulación y Plan Integral de Atención Territorial del Municipio de Puerto Carreño 2016-2019.

Identificar la ruta de articulación entre la Ley 1448 y la Política Pública municipal de atención a víctimas, con las diferentes instancias territoriales ubicadas en el municipio, en

concordancia con la normatividad que rigen su proceso de implementación, en concordancia con los lineamientos emanados de la Ley de Víctimas 1448, con las diferentes instancias territoriales ubicadas en el municipio, como son la Unidad de Víctima, la Oficina de Derechos Humanos, El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF entre otras que tienen esa competencia.

La entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 que tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del conflicto armado interno, dentro de un marco de justicia transicional, que posibilite el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales, para ello, el aparato estatal colombiano, y la sociedad deberán contribuir en la materialización de dichos derechos.

Si bien el Gobierno Nacional tiene la responsabilidad de reglamentar, e implementar esta ley, apremiante es su eficacia en el territorio, pues allí es dónde se ha presentado y ha permanecido incesantemente el conflicto interno que adolece nuestro país, para ello, las Entidades Territoriales, asumen un papel determinante en el diseño e implementación de las medidas contempladas en la política pública de víctimas, para ello en cumplimiento de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia deberán las instituciones públicas deberán asumir sus esfuerzo, ante una problemática pública que ha sido incluida en las agendas públicas de los gobiernos de todos los niveles.

La política pública para las víctimas del conflicto armado, amplía en bienes y servicios que comprometen a las instituciones responsables y sus funcionarios del orden nacional y local, a partir de la aprobación de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, obligados a planear

y ejecutar articuladamente los planes formulados, estos funcionarios diseñan las rutas del proceso de ejecución.

Proceso diligente que requiere transparencia, coordinación, solidaridad institucional, concurrencia, enfoque étnico y de género, sumados a una estrategia de corresponsabilidad que facilite el cabal cumplimiento de la política de víctimas en los diferentes territorios por parte de sus gobernantes y entes territoriales con su respectivo portafolio de bienes y servicios de común acuerdo con las competencias normativas generales como (La Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007) en concordancia con el mandato determinado en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos étnicos. (Congreso de la República, 2011)

En este sentido, cada nivel de gobierno tiene un rol fundamental y competencias definidas. Por Ejemplo, la Nación como orientadora de política, y planes generales, regula sectores, maneja instrumentos macroeconómicos, Defensa, Soberanía, entre otras el Departamento, tiene un rol de articulador del Estado, planifica y promueve el desarrollo económico y social dentro de su territorio, brinda asistencia técnica a los municipios de sus jurisdicción, y por último el Municipio, es el ejecutor de bienes y servicios públicos sociales, construye obras, ordena el desarrollo y promueve la participación ciudadana.

El logro del goce efectivo de los derechos de las víctimas como población objeto de la norma como política pública, depende del alcance de su aplicación a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV en toda la geografía nacional en este caso:

La administración Municipal “*Puerto Carreño Somos Todos*”, tiene el compromiso decidido de contribuir en la garantía y goce efectivo de los derechos de la población víctima, para ello adelantará acciones relacionadas con salud, educación, verdad, subsistencia mínima y demás

derechos en el marco de los escenarios de discusión del desarrollo dispuestos para la población víctima.

Todas las instituciones nacionales y entes territoriales pertenecientes al SNARIV, se encuentran comprometidas en el ejercicio de garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado, víctimas del conflicto armado interno que vive el país, promoviendo y garantizando su atención, asesoramiento, orientación, protección y garantía de no repetición. Por lo que la eficacia y eficiencia en la implementación de la Ley de víctimas, garantiza el libre ejercicio de sus derechos-

Los Planes de Acción Territorial- PAT considerados como un instrumento de planeación de la Política pública de víctimas, para lo cual las Entidades Territoriales construirán el mismo, a partir de “los programas, y recursos incluidos en respectivo Plan Desarrollo territorial y en armonía con los instrumentos planeación y presupuesto”, el PAT deberá ser adoptado por el Comité Municipal de Justicia Transicional.

Los PAT son el principal instrumento para la implementación de programas, acciones y estrategias definidas en todos los niveles de gobierno. La adopción de los PAT para la prevención, atención, asistencia y reparación integral de todas las víctimas del conflicto, que permite: coordinar acciones de diferentes instituciones de manera armónica, comprometer recursos fiscales, logísticos e institucionales y, definir los mecanismos de seguimiento que facilitarán la evaluación y la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances y las dificultades de las acciones implementadas.

Los Planes de Acción Territorial, tienen una vigencia de cuatro años, y deberá guardar relación con el Plan Nacional de atención y reparación integral a las víctimas y el Plan de desarrollo municipal. El Plan de Acción Territorial PAT para la atención a las víctimas en el

municipio de Puerto Carreño para la vigencia 2016-2019, fue elaborado a partir de los siguientes insumos:

- ✓ Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019 “Puerto Carreño Somos Todos”.
- ✓ Informe de empalme e informe de gestión de la anterior administración correspondiente al periodo 2012-2015.
- ✓ Plan de inversiones
- ✓ Esquema de ordenamiento territorial.
- ✓ Banco de programas y proyectos de inversión pública.

Con base en estos insumos se elabora el PAT municipal enfocado estratégicamente en una perspectiva de derechos, lo que implica un desarrollo participativo, no discriminatorio e incluyente, que apoyara a las personas en sus condiciones y capacidades basado en derechos y libertades fundamentales universales e inalienables. Los derechos humanos de orden económico, social, cultural y ambiental considerados en las estrategias que contribuyan a que las políticas públicas sean más efectivas.

El respeto, la protección, y promoción de los derechos humanos fundamentales para el bienestar de la población en general, basado en la intención de garantizar paulatina y sostenidamente el Goce Efectivo de los Derechos Humanos de la población en situación de desplazamiento forzado, promover la incorporación integral de los derechos humanos en el plan de desarrollo del Municipio y, dar seguimiento al cumplimiento de las metas y sus objetivos en pro de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluyendo las libertades económicas de la población víctima y todos los ciudadanos y ciudadanas del Municipio de Puerto Carreño.

Enfoque Territorial: Es el Municipio de Puerto Carreño el encargado y responsables de definir las prioridades y estrategias para la Atención y Protección a las personas en situación de desplazamiento forzado presentes en su territorio, contando de manera permanente con el respaldo técnico, político y financiero de los niveles Departamental, Nacional y de Cooperación Internacional en el marco de los Principios Constitucionales de Subsidiaridad, Complementariedad y Concurrencia, siempre y cuando estos niveles respeten la autonomía y capacidades del Municipio.

Enfoque Participativo: La administración Municipal reconoce la importancia de las organizaciones de Población Desplazada víctima del conflicto armado y en este orden de ideas desarrolla esfuerzos para garantizar la implementación de la Política Pública, fortaleciendo las mesas de participación de víctimas, asociaciones y comunidades de población desplazada por la violencia, presentes en el Municipio. Tanto la Mesa de Población Desplazada, como las asociaciones y la comunidad desplazada jugarán un papel importante en el desarrollo de la Política Pública, así como en el seguimiento al cumplimiento de las metas consignadas en el plan.

Enfoque Diferencial: En concordancia con los postulados de la corte Constitucional, y en particular con los Autos de seguimiento 092 de 2008, 251/08 y 004, 005, 006 de 2009, además los Decretos Ley 4633 , 4634, 4635 de 9 de diciembre de 2011, por el cual se dictan medidas de atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras a víctimas pertenecientes a las Etnias Indígenas, pueblo ROM o Gitano, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras respectivamente, personas en situación de desplazamiento grupos con situaciones particulares de vulnerabilidad, no necesariamente similares a las de las personas en condición de pobreza, esta administración proyecta programas que atiendan diferencialmente, los derechos

fundamentales integrales, individuales y colectivos al interior de la población desplazada, de mujeres, niños y, adultos mayores.

Objetivo General del PAT 2016-2019.

Planificar las actividades y/o acciones orientadas a la protección, prevención y atención a las víctimas del conflicto armado; estructuración de proyectos que busquen garantizar los derechos esta población.

Objetivos Específicos

- ✓ Articular el Plan de Desarrollo Municipal con el Plan Departamental y Nacional de desarrollo para el cierre de brechas con respecto a la población Víctima del conflicto armado.
- ✓ Implementar en el cuatrienio las medidas de reparación: asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado en el municipio de Puerto Carreño.

El diagnóstico de necesidades básicas satisfechas NBS realizado por la administración municipal de Puerto Carreño, estableció para su Plan de Atención Territorial PAT con víctimas del conflicto armado facilito la identificación de cuatro líneas estratégicas que deben coadyubar a la solución de los problemas identificados a raíz del desplazamiento forzado ellas fueron:



Figura 2. Líneas estratégicas del Plan de Atención Integral

Asistencia y Atención

El conjunto de medidas adoptadas por el Estado con el propósito de reparar de manera integral las víctimas del conflicto armado positivizando sus derechos de manera efectiva de común acuerdo con el artículo 49, de la ley 1448 de 2011, *“orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política”*. Desarrollando un proceso de orientación jurídico acompañado de atención psicosocial lo que facilita el acceso de las víctimas a los diferentes programas institucionales que garanticen la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición.

En la estrategia de asistencia y atención se promoverán componentes como:

- ✓ Salud
- ✓ Educación

- ✓ Generación de Ingresos
- ✓ Asistencia humanitaria
- ✓ Asistencia funeraria
- ✓ Identidad

La Estrategia de Reparación Integral, comprende las medidas de restitución, indemnización. Rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Medidas que serán aplicadas a las víctimas de manera individual, familiar o grupal de acuerdo al nivel de vulneración de sus derechos según cada hecho victimizante.

- ✓ Acceso a generación de ingresos
- ✓ Conmemoración de fechas emblemáticas
- ✓ Actos de conmemoración homenajes
- ✓ Extinción del servicio militar

Según el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011, se entiende por atención “... la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio a los derechos a la verdad, justicia y reparación”. En términos generales, todo funcionario público está en el deber de brindar orientación a las víctimas del conflicto armado:

En consecuencia, se desarrollará el seguimiento y monitoreo al Plan de Atención municipal para las víctimas de Puerto Carreño, dando cuenta de sus logros y dificultades en la ejecución del mismo, vigencia 2016-019 que culmina en el mes de diciembre.

Informe la gestión municipal en asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado presentado en el municipio de Puerto Carreño

Mesas de Participación.

Dentro de los escenarios que el Estado ofrece como foro de incidencia y debate de sus políticas gubernamentales a las víctimas del conflicto armado están las mesas de víctimas, espacios, institucionales que permiten recrear de manera horizontal, un dialogo asertivo entre sus representantes organizados y el Estado en cualquier nivel territorial donde se requiera; municipio, departamento, distrito o nación, cuyo propósito no es otro que el de incidir en la construcción, ejecución, monitoreo y seguimiento de las políticas para las víctimas.

Las mesas, son escenarios legales legítimamente constituidos para facilitar la representación de las víctimas, su voz y sus posturas políticas frente a las políticas estatales, conformando de suyo parte vital de la columna vertebral en el Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV. Si bien, una mesa no es una asamblea de víctimas, sus miembros son postulados y elegidos por sus organizaciones de base para representar todas las víctimas del conflicto armado que habitan en el municipio, distrito, departamento o la nación.

La legalidad y legitimidad de cada mesa en el territorio nacional se encuentra soportada en los principios de democracia participativa principalmente en el Título IV de nuestra Constitución Política Capítulo I, que establece diferentes formas de participación democrática, las cuales se elevan a categoría de norma superior dentro del sistema jurídico colombiano. Igualmente, los principios de la Ley de Víctimas 1448 de 2011, juntamente con el Decreto Reglamentario 4800 de 2011 y la Resolución 0388 de 2013 de la Unidad de Víctimas, que adopta el Protocolo de Participación Efectiva para las Víctimas del Conflicto Armado, al igual que las demás normas y jurisprudencias reglamentarias.

La garantía de una participación amplia y suficiente de las víctimas en las Mesas de trabajo, depende en buena medida de una convocatoria masiva acorde al Protocolo, el cual determina al menos cuatro sesiones ordinarias anuales como mínimo, permitiendo diez reuniones como máximo para cada mesa, lo que facilita la participación sin que se afecten otras actividades como; el trabajo remunerado, las relaciones familiares o comunitarias.

Las garantías logísticas, técnicas y de seguridad de las Mesas de Víctimas deben ser garantizadas por alcaldes, gobernadores y entidades del orden nacional pertenecientes al SNARIV, facilitando su buen desarrollo como la norma lo indica. La Secretaria Técnica en los municipios y distritos, estará en cabeza de las Personerías, mientras que en los departamentos y la nacionalmente la asume La Defensoría del Pueblo, acompañando y, garantizando la participación efectiva de las víctimas en la Mesas. Son ellos quienes además de ejercer la Secretaria Técnica, tienen la obligación de: garantizar el espacio físico para las reuniones, transporte, alimentación y demás gastos requeridos, al menos de las cuatro sesiones ordinarias de la mesa por año, y las reuniones preparatorias del Comité Ejecutivo de cada Mesa.

El Protocolo contempla los Gastos de Viaje, rublo que cubre los días que dedican las víctimas del conflicto armado, para ejercer su derecho a la participación democrática en representación de las víctimas en sus respectivas mesas, gastos ocasionados en paralelo al desarrollo de cada sesión preparatoria por parte del Comité Ejecutivo y en las mesas de víctimas, los cuales bajo ninguna circunstancias se deben relacionar como honorarios salariales sino como un auxilio o subsidio de representación y participación para el buen funcionamiento de la Mesa de Víctimas aplicado a los representantes democráticamente elegidos por sus organizaciones de base.

Cabe anotar que el monto del recurso gubernamental conocido como Gastos de Viaje es reglamentado nacionalmente por un acuerdo del SNARIV, que obliga a todas las entidades del sistema, para el caso de los territorios; municipios y departamentos, son las alcaldías y las gobernaciones quienes los cubren previa inclusión en los Planes de Acción Territorial PAT. Apoyos relacionados con: medios de transportes, gastos de viaje, alojamiento, alimentación y apoyo logístico mientras dure la estadía, garantizando el buen funcionamiento de la mesa de víctimas. (Congreso de la República, 2011)

Conformación de las Mesas.

En relación a la conformación de la Mesa de Participación para Víctimas del Conflicto Armado, el Protocolo incluye un trato preferencial para las organizaciones de bases y sus delegados frente al resto de las víctimas en situación de desplazamiento forzado expresado en varias reglas:

- En el ámbito municipal, distrital y departamental cada Mesa de Participación Efectiva de Víctimas deberá contar con ocho representantes de los cuales al menos la mitad deben ser mujeres.
- En cuanto a la Mesa Nacional de Víctimas esta población deberá contar con diez de sus representantes, de los cuales el cincuenta por ciento deben ser mujeres.
- La conformación del Comité Temático de la población víctima del conflicto armado para la Mesa Nacional será obligatorio, mientras que para las mesas municipales, distritales y departamentales es opcional
- La Mesa Nacional estará conformada por: (i) dos representantes al Consejo Directivo de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras víctimas del conflicto

armado uno de los cuales debe ser una mujer. (ii) dos representantes al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de Víctimas, uno debe ser mujer y, (iii) tres representantes al Mecanismo de Monitoreo y Seguimiento del cumplimiento de la Ley, uno debe ser mujer, y (iv) dos representantes al Consejo Directivo de Memoria Histórica, uno debe ser mujer. (Congreso de la República, 2011)

Igualmente se deben elegir los representantes de las víctimas que acompañen la coordinación del Comité ejecutivo – subcomités técnicos – Comités territoriales de Justicia Transicional. (Congreso de la República, 2011). Cabe resaltar que la mesa departamental de víctimas del departamento del Vichada, fue elegida la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas de este departamento para el período 2015-2017, siendo renovada, ratificando algunos de sus miembros para el periodo 2017-2019, siguiendo las orientaciones sobre el Protocolo de Participación establecidas en la ley 1448 de 2011, según la Resolución 0388 de 2013 y las posteriores que lo modifican o adicionan, proceso de elección que contó con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, la Unidad para las Víctimas, la Gobernación de Vichada y la Procuraduría Regional.

En lo referente a lo relacionado con gastos funerarios, AHI Atención Humanitaria Inmediata, el logro de ingresos económicos, la orientación, información y demás medidas de satisfacción, son competencia de la entidad territorial correspondiente, alcaldía y gobernación de acuerdo con el territorio bien sea este municipal, distrital o departamental.

Prevención, Protección, Garantía de No Repetición, Atención, Asistencia y Reparación Integral.

Con la Ley de víctimas 1448 de 2011, el Estado colombiano reitera una serie de obligaciones en materia de prevención y protección de derechos fundamentales como lo es la

vida, le integridad, la libertad y la seguridad de las personas y los colectivos en condición de riesgos extraordinarios y extremos, principalmente los de las víctimas del conflicto armado, en el denominado tiempo del postconflicto o post acuerdo, además de ofrecer por primera vez, el concepto de “garantía de no repetición”, así suene un poco utópico por su difícil cumplimiento en cuanto a la re victimización de las personas, pues si bien muchas veces la acción con daño no es la misma si suele presentarse con otras modalidades en la vulneración de sus derechos.

(www.Ministerio del Interior)

Este capítulo presenta un estudio sobre el marco de implantación de la Política Pública en temas de: Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, contemplado en el Plan de Atención a las Víctimas de Puerto Carreño PAT 2016-2019 y, su correlato con los lineamientos de la Ley de Víctimas 1448 de 2011, en un momento en que el país atraviesa una encrucijada frente al asesinato de líderes y lideresas sociales de forma sistemática en toda la geografía nacional. Si bien el municipio de Puerto Carreño no registra asesinatos, después de la firma de los acuerdos con la Farc-Ep, dos líderes sociales han sido asesinados en el departamento del Vichada, Arnulfo Catimay Blanco fue asesinado en el Municipio de Santa Rosalía el (19/06/2018). Recientemente, en el municipio de Cumaribo fue asesinado el integrante de la Junta Comunal José Lara el (26/07/2019).

Como municipio receptor Puerto Carreño cuenta con víctimas de diferentes partes del país, sobre todo de departamentos cercanos como Arauca, Guainía, Vaupés y Meta todos afectados en su momento por el conflicto armado, fenómeno agudizado por los migrantes venezolanos que a diario cruzan la frontera, prendiendo las alarmas de seguridad frente al asesinato y desaparición forzada de los líderes sociales que representan las víctimas a través de sus organizaciones.

Prevención, Protección y Garantía de no Repetición para las víctimas.

En los tema de Prevención y Protección la Ley 1448 de 2011 expresa claramente la responsabilidad y competencia de las autoridades territoriales y los comités de justicia transicional, reafirmando sus obligaciones en cuanto a prevención ya protección de los derechos de las víctimas; libertad, integridad, seguridad y el derecho a la vida como derechos fundamentales tanto individuales como colectivos en condición de riesgo extraordinario y extremo, estableciendo por primera vez en el ordenamiento nomotético, el concepto de ‘garantía de no repetición’, basado en el derecho internacional en el marco de la Justicia Transicional, incorporando un paquete de obligaciones legales que competen al Estado colombiano, además de adoptar un marco institucional para su realización. (www.Ministerio del Interior)

De acuerdo con la norma: “La prevención hace referencia al deber del Estado de adoptar medidas concretas para evitar la ocurrencia de violaciones de derechos humanos y, en caso de que ocurran, establecer la verdad sobre los hechos, sancionar penalmente a los responsables, reparar a las víctimas y adoptar medidas para que dichas violaciones no se repitan. Evitar la ocurrencia de violaciones de derechos humanos y/o infracciones del DIH impone al Estado el deber de adoptar todas las medidas a su alcance para impedir que se generen daños irreparables contra la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personales”. Categorizados como derechos fundamentales nacional e internacionalmente estos derechos se caracterizan por:

- Obligación inmediata de sus postulados.
- Alcance y contenido ilimitado sin ningún tipo de restricción.
- Aplican en contextos de paz y de conflicto armado.
- Su protección en Colombia es válida a través de la acción de tutela

- El derecho a la vida y a la integridad personal no admiten suspensiones ni siquiera bajo estados de excepción. (www.Ministerio del Interior)

Tabla 2. Los doce pasos del proceso participativo de formulación, actualización y ajuste de los planes de prevención y protección: (Ministerio del Interior, 2014, pág. pag 13)

PASOS	ALCANCE
1. Introducción conceptual y jurídica	Capacitar funcionarios públicos en conceptos y normas relacionados con las obligaciones del Estado en Prevención, Protección, así como el marco jurídico correspondiente que genera el carácter vinculante de los planes de prevención y garantía de no repetición.
2. Enfoque estratégico del plan	Preparar al funcionario sobre el concepto de prevención frente a las violaciones de los Derechos Humanos DsHs y las infracciones del Derecho Internacional Humanitario DIH en contextos de conflicto armado y de persistencia de estructuras de violencia en el territorio (guerrillas, paramilitares, bandas emergentes entre otras)
3. Conceptos y metodologías para el análisis de riesgo	Permite interpretar y operar las metodologías de análisis exegético del riesgo, con las categorías y variables a utilizar en los ejercicios de análisis y actualización del riesgo.
4. Prediagnóstico de riesgo	Facilita la revisión general del estado del arte sobre riesgos existentes en las diferentes fuentes oficiales, al igual que las estadísticas de

	conductas violatorias, relevante sobre el departamento y los municipios a manera de base de datos.
5. Actualización del análisis de riesgo	Evaluación participativa para revisar y actualizar el análisis del riesgo con funcionarios, líderes y lideresas que poseen información valiosa.
6. Análisis conclusivo de riesgo	Ideas fuerzas y conclusiones finales que facilitan la selección de estrategias apropiadas que fungirán como medidas de prevención, protección y garantía de no repetición.
7. Identificación de las medidas de prevención temprana, prevención urgente (protección) y garantía de no repetición.	Permite generar alertas tempranas para prevenir y superar los riesgos establecidos, desde los preceptos legales identificados.
8. Ordenamiento estratégico del plan.	Facilita adecuar medidas identificadas por campos estratégicos dinamizando su ejecución.
9. Operatividad del plan.	Permite llevar acabo las medidas identificadas garantizando su seguimiento y monitoreo con indicadores concretos.
10. Coordinación, articulación y seguimiento.	Facilita dotar al plan de acuerdos y metas interinstitucionales en materia de coordinación, articulación y seguimiento.
11. Documento técnico del plan actualizado.	El asesor departamental y/o municipal en conjunto con el o los funcionarios responsables de su nivel, formula el documento técnico bajo los parámetros acordados.

12. Validación en sesión del Comité de Justicia Transicional.	Propender porque que el plan actualizado y ajustado sea adopte legalmente tanto en el nivel municipal, distrital y departamental.
---	---

Si bien la norma fija y acoge una serie de principios nomotéticos de parte del Estado colombiano y un marco institucional para que realice este protocolo, recomendando el trabajo en redes públicas utilizando instrumentos específicos frente a la protección y seguridad personal de las víctimas, garantizando en lo posible la no repetición de los hechos. (www.Ministerio del Interior)

Atención, Asistencia y Reparación Integral

Dentro del conjunto de medidas que deben garantizar los derechos integrales de las víctimas, la Reparación Integral es un deber del Estado y es un derecho de las víctimas afectadas por las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y/o las violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos, presentadas en el marco del conflicto armado colombiano, afectadas con daños severos físicos, y emocionales, al igual que la pérdida de su patrimonio, sus planes de vida, su familia, su territorio y su comunidad. (Congreso de la República, 2011)

Por lo que contribuir a la reconstrucción del proyecto de vida individual y colectivo de las víctimas del conflicto armado, es lo menos que un Estado garantista debería propender dentro de sus funciones. En el caso colombiano, muy a pesar de la existencia de normas y leyes promulgadas para dichos fines, hay una diferencia manifiesta entre la norma escrita y la aplicada, ya que una cosa es; la elaboración, sanción y reglamentación de la Ley, mientras otra su implementación.

Reto mayúsculo de difícil cumplimiento, dado que el denominado fin del conflicto armado interno es una realidad aún lejana, el contador de víctimas es un reloj que nunca se detiene, los recursos siguen siendo insuficientes y, los viejos flagelos que agobian el país siguen vigentes. La corrupción administrativa, el narcotráfico, los grupos armados ilegales, la falta de voluntad a política, la pobreza, el nuevo fenómeno de migración de hermanos venezolanos, la ruptura de los acuerdos de parte de un sector disidente de la Farc, la minería ilegal, la tenencia de la tierra, el reconocimiento de la verdad, son entre otros factores que terminaron minando, El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV –constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas.

De allí que entre identificar y reconocer el daño a las víctimas por parte del Estado y, recuperar su vida de parte de esta, mediante la reparación del daño causado, -incluida su salud física y mental- la restauración de sus sueños y anhelos, por un futuro promisorio como sujetos de derecho con justicia social para cada víctima, su comunidad, y su familia mejorando por su puesto, el Goce Efectivo de Derechos GED, como estipula la norma. (Congreso de la República, 2011)

La reducción de barreras que limitan el acceso y goce pleno de los derechos de las víctimas, es un imperativo necesario para la cabal implementación de la ley 1448 de 2011, a menos de dos años de su vigencia constitucional, lo que de suyo no desmerita los logros obtenidos hasta la fecha, ni la posibilidad de su ampliación por un nuevo periodo constitucional.

De acuerdo con la norma, para reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado, se requieren cinco medidas básicas. Cada una de ellas, deberá ser implementada por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - SNARIV. Se debe tener en cuenta, que si bien todas las víctimas tienen acceso a ellas no todas las víctimas pueden acceder en su conjunto a todas las medidas de reparación, depende del hecho victimizante que con lleva al daño sufrido por un lado y de la voluntad de las víctimas para consentir dichas medidas por el otro y que la institución responsable apropie los recursos necesarios para implementar la medida correspondiente. (Congreso de la República, 2011)

Figura 3. Medidas de Reparación Integral (Congreso de la República, 2011)



La suma de estas cinco medidas constituye desde la norma, la denominada Reparación Integral, por lo que es importante para las víctimas tener en cuenta:

La Asesoría en el derecho a la reparación como un proceso de atención personalizada con enfoques de atención psicosocial y de acción sin daño, diferencial y de género, reafirmandose como sujeto de derecho a pesar de su situación irregular consentimiento informado en lo referente a la reparación como un derecho adquirido. Las medidas de satisfacción, van de la mano de la acción con daño sufrida, pues de ella se definen las necesidades causadas en la vulneración de sus derechos como víctima, teniendo en cuenta las necesidades, intereses específicos y características especiales en razón de su edad, género, orientación sexual o condición de discapacidad que presenten, a través de atención, asesoría y acompañamiento integral, adecuado, diferencial y psicosocial orientado a la recuperación de la autoestima la, la recuperación del vínculo social, familiar y personal, la proyección e inversión adecuada de los recursos recibidos como parte de su reparación e y indemnización administrativa. Encargándose de informar y direccionar la oferta institucional correspondiente a cada ente responsable perteneciente al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas presente en el territorio y a nivel nacional, para que cada una garantice la ejecución de las medidas de acuerdo con sus competencias y dentro de un término razonable, de acuerdo con cada caso particular y contando con su consentimiento y voluntad buscando hacer realidad el anhelo de las víctimas en su proceso de reparación, resiliencia y resistencia frente al daño recibido.

La importancia de la asesoría con los profesionales de la unidad se requiere para obtener información amplia y suficiente sobre el proceso de indemnización, sin que ellos sea condición sin sine qua non para acceder a la misma o que ello acelere la entrega de recursos que por derecho de víctima se adquiere. No olvidar que el acceso a las medidas es gradual, muchas veces lento pocas rápida y ninguna inmediata, de allí que la ampliar la vigencia de la Ley 1148 permitirá en su línea de tiempo que otras personas en situación de desplazamiento forzado logren

acceder a los beneficios que le corresponden ya que indemnizar a más de ocho millones de víctimas siguiendo la ruta de acceso, requiere tiempo, paciencia, eficiencia y eficacia, lo que imposibilita atender a todas o muchas de ellas de manera simultánea, de allí que los criterios de priorización cada día tengan mayor validez, en lo referente a edad, discapacidad, enfermedad, viudez, cabeza de familia entre otras limitaciones que requieren ser priorizadas. (Congreso de la República, 2011)

Tabla 3. Medidas de Satisfacción (Congreso de la República, 2011)

Acciones	Entidades responsables
Exención del servicio militar y desincorporación de las víctimas del conflicto armado.	Ministerio de Defensa
Carta de dignificación.	Unidad para las Víctimas
Memoria histórica	Centro Nacional de Memoria Histórica
Días conmemorativos: 9 de abril Memoria y solidaridad con las víctimas 25 de mayo dignidad víctimas violencia sexual 30 de agosto víctimas de desaparición forzada 25 de noviembre Día Internacional de la Eliminación de la violencia contra la mujer	-Unidad para las Víctimas -Congreso de la República -Todas las entidades del Sistema (Entidades Territoriales)

Verificación de los hechos y revelación pública y completa de la verdad.	-Fiscalía General de la Nación -Comisiones de la Verdad -Justicia Especial para la Paz -Centro Nacional de Memoria Histórica -Victimarios
Actos de perdón público.	-Gobierno Nacional y Departamental -Fuerza Pública -Victimarios -Justicia Especial para la Paz
Conmemoración y homenajes para las víctimas.	-Todas las entidades del Sistema -Las Víctimas
Búsqueda de personas desaparecidas, identificación y exhumación de cadáveres.	-Unidad Nacional de Búsqueda -Fiscalía General de la Nación
Acciones para la reconstrucción del tejido social en las comunidades	-Gobierno Nacional -Comunidades

Tabla 4. Medidas de Rehabilitación (Congreso de la República, 2011)

Acciones	Entidades Responsables

Estrategia de Recuperación Emocional Grupal – EREG EREARI-NNA-ETNICOS	Unidad para las Víctimas
Estrategia Entrelazando (Sujetos de Reparación Colectiva)	Unidad para las Víctimas
PAPSIVI - Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado -Valoración integral y diagnóstico -Prestación de la atención -Seguimiento -Determinación del lugar de atención y tratamiento especializado	Ministerio de Salud

Tabla 5. Medidas de Restitución (Congreso de la República, 2011)

Acciones	Entidades Responsables
Restitución de tierras	-Unidad de Restitución de Tierras -Tribunales de Restitución de Tierras
Restitución de empleo rural y urbano	-SENA -Ministerio de Trabajo

Beneficios de crédito y clasificación especial del riesgo y pasivos. VS	-Superintendencia Financiera -Bancóldex -Finagro -Entidades Financieras
Restitución de vivienda	-Ministerio de Vivienda -Ministerio de Agricultura
Acceso preferencial a programas de formación y capacitación técnica. VS	-SENA -Ministerio de Educación -Ministerio de Trabajo
Validación de la condición de víctima como criterio de desempate en los concursos para acceder a cargos públicos. VS	-Comisión Nacional del Servicio Civil
Acompañamiento Retorno y Reubicación	-Unidad para las Víctimas -Entidades Territoriales

Tabla 6. Medidas de Garantías de no repetición (Congreso de la República, 2011)

Acciones	Entidades Responsables
Desmovilizar y dismantelar GAOML	-Gobierno Nacional

Verificación de los hechos y difusión pública y completa de la verdad.	-Centro Nacional de Memoria Histórica -Justicia Transicional
Sanción a los responsables de los hechos victimizantes.	-Justicia Transicional

Tabla 7. Medidas de Indemnización (Fuente Unidad de Víctimas)

Acciones	Entidades Responsables
Indemnización administrativa	-Unidad para las Víctimas
Indemnización judicial fondo de reparación a víctimas	-Tribunales de Justicia y Paz

El paquete normativo contenido la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Por lo que corresponde al SNARIV, además de participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas, adoptar las medidas de atención que faciliten el acceso y cualifiquen el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, el restablecimiento de sus derechos, adoptar los planes y programas, integrando esfuerzos públicos y privados, coordinar la diversa amalgama institucional que la conforma a nivel nacional, articulando sus programas, al igual que proveer de manera conjunta, la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas, para garantizar los derechos integrales de las víctimas.

La Reparación Integral en el Municipio de Puerto Carreño

La implantación y aplicación de la política pública de víctimas, correspondiente a las entidades territoriales por mandato de ley relacionada con los ejes transversales de la misma en cuanto a: Participación Efectiva, Asistencia Funeraria, Atención Humanitaria Inmediata, Generación de Ingresos, Orientación, medidas de satisfacción y lo correspondiente al sistema de información, de parte de la administración municipal a lo largo del cuatrienio 2015-2019, desarrollo acciones pertinentes, descritas en informes de gestión anexos al presente trabajo, sobre las disímiles actividades desarrolladas:

La cuales fueron: tres sesiones del Comité Municipal de Justicia Transicional, varias sesiones de la Mesa de víctimas garantizando su participación efectiva, la asamblea general de las víctimas, sesiones del Subcomité Técnico de Reparación Integral, sesión del Subcomité Técnico Nacional de Medidas de Satisfacción acompañado por el Centro Nacional de Memoria Historia y la UARIV Nacional.

Lo que implica un esfuerzo importante en el cumplimiento de la responsabilidad que por Ley compete al municipio, en el logro de metas propuestas, pero sobre todo en la garantía de derecho a las víctimas, por lo que garantizar vivienda a 100 familias, atención en salud, acompañamiento psicosocial, apoyo logístico entre otras. (Ver anexos I y II).

Inserción Socio Económica.

Identificar los mecanismos de inserción socioeconómica para la población víctima del conflicto armado ubicada en el municipio de Puerto Carreño, de acuerdo a los objetivos planteados en el Plan de Acción Territorial PAT 2016 – 2019.

Constitución Política de Colombia, Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Lo que indica que todas las personas en el país en edad laboral y ciudadanía plena, tiene derecho a un trabajo en

condiciones dignas y justas. De manera especial la población víctima del conflicto armado en condición de desplazamiento forzado, ya que este derecho tiene además una connotación adicional que establece mayores obligaciones del Estado para con ella, pues no se puede olvidar que hubo una falla en el servicio de parte de las autoridades públicas por cuanto no fueron capaces de garantizar la vida, honra y bienes de las víctimas a lo largo y ancho de la geografía nacional, así como de impedir que fueran despojadas y expulsadas de manera violenta del lugar donde desarrollaban su vida, perdiendo además de la honra y bienes, los medios básicos de trabajo principalmente la tierra como principal medio de labrado y crianza desde su origen campesino..

La Corte Constitucional en su Sentencia T-025 de 2004 reafirma las obligaciones del Estado frente a la construcción de una ruta económica segura para las víctimas que; facilite sus posibilidades de ingresos, estabilidad financiera e inserción en el circuito comercial de su proyecto productivo. Mientras esto no suceda la obligación de generar subsidios seguirán dándose por parte del Estado, por lo que la ayuda para cada emprendimiento empresarial debe contar con asesoría, acompañamiento y monitoreo del proyecto productivo hasta lograr sostenibilidad de parte de la víctima, dando cumplimiento a las exigencias de la corte y la Ley de víctimas. (Sentencia T-025, 2004)

De ellas se derivan las ayudas humanitarias, la reparación económica inmediata como primer subsidio, los proyectos productivos individuales y colectivos entre otras obligaciones, tanto como para las instituciones de la UARIV a nivel nacional, para las alcaldías y gobernaciones a nivel municipal y departamental, como medidas de reparación económica.

En su artículo sobre. *“El derecho de las víctimas al trabajo, la formación y la generación ingresos”* (Gómez Rodríguez, 2008), plantea en relación a la generación de ingresos y el

bienestar económico, una serie de elementos legales y constitucionales que bien vale la pena citar por sus aportes por demás coherentes e interesantes.

Dice la autora:

“El Estado Colombiano fue incapaz de garantizar el derecho de todo colombiano a circular libremente por todo el territorio nacional y al ser vulnerado este derecho la víctima debido a su desplazamiento a otro territorio pierde entre otros derechos su trabajo y medios de subsistencia por ello se convierte la víctima en sujeto de especial protección.

Estos derechos fundamentales son reconocidos por el Estado con relación a las víctimas en la Ley 387/97 que reconoce la existencia de una crisis humanitaria, relacionada con el desplazamiento forzado en Colombia, la Sentencia T025/2004 declara un Estado de Cosas Inconstitucional para reivindicar los derechos de la población en situación desplazamiento forzado ordenando al gobierno la formulación de políticas públicas y de indicadores concretos que permitan medir la eficacia de dichas políticas en clave de goce efectivo de los derechos de esta población, después promulga diferentes autos diferenciales étnicos (afros, indígenas, ROM), para mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas en situación de discapacidad, adulto mayor, buscando reconocer los derechos del conjunto de la población que fue objeto del delito de desplazamiento forzado.

En el Auto 116/2008, el indicador de generación de ingresos y estabilización económica se refiere a la inserción de los hogares beneficiados al Sistema de Protección Social para programas de generación de ingresos.

El Gobierno Nacional presentó un documento a la Corte, el 12 de marzo de 2008 que recoge las coincidencias con los indicadores de generación de ingreso que presentó la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y que intenta subsanar los

vacíos señalados por la Corte Constitucional en los Autos 109 y 233 de 2007 (la Corte Constitucional adoptó un conjunto de 174 indicadores obligatorios, 38 indicadores de resultado, 60 indicadores complementarios y 76 asociados, con el fin de medir el avance, estancamiento o retroceso del ECI y la garantía y goce efectivo de 20 derechos de la población desplazada). Este ejercicio de la Corte buscaba medir efectivamente el grado en qué se encontraban los derechos de la población desplazada y la eficacia o ineficacia de las políticas públicas puestas en marcha por el Estado para garantizar los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

Para ello exigió al gobierno rendir informes sujetos a estos indicadores y solicitó a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado hacer la verificación de la situación real en que se encontraban los derechos de la población desplazada de acuerdo con los indicadores antes señalados. La ruta de la Corte era clara y por ello en el año 2009 procede a declarar con base en los informes del propio gobierno y de la Comisión de Seguimiento la ineficacia de las políticas de generación de ingresos, vivienda, protección y prevención a la seguridad de las víctimas, protección y restitución de tierras, asistencia humanitaria de emergencia. En síntesis, sólo deja en pie las políticas de salud y educación con numerosas críticas a la calidad de cada una de ellas.

El Gobierno afirma que el objetivo de la política de generación de ingresos debe contener un indicador de la Estabilización Socio- Económica ESE, que está referido a la generación de condiciones mínimas básicas para el bienestar, es decir, un conjunto integral de acciones (una batería de indicadores) encaminadas a alcanzar un nivel mínimo de ingresos por hogar (de forma autónoma y subsidiada, que conduzca a un periodo de transición hacia una autonomía del Estado y la superación de la vulneración de sus derechos) que le permita acceder a la salud, educación, vivienda, alimentación.

Es por ello que el goce efectivo de derecho a la estabilización socio-económica no puede reducirse al cumplimiento de un solo indicador (entendamos generación de ingresos) si no a la superación de la condición de pobreza extrema (un hogar que dedicando todos su ingresos a la alimentación no alcanza a adquirir la canasta básica que le garantice los requerimientos calóricos diarios según definición de la FAO y del ICBF) e indigencia (falta de medios para satisfacer las necesidades básicas), el propósito de la política debería ser el de lograr que la población desplazada alcance un nivel de estabilización socio- económica, alcanzando las condiciones medias en que vive el resto de la población colombiana.

En el Auto 116/2008 la Corte adopta dos indicadores para la generación de ingresos: primero la superación de la línea de indigencia, segundo la superación de la línea de pobreza, los otros indicadores importantes para determinar si se ha alcanzado la estabilización socioeconómica es la recuperación de las condiciones de vida que tenían antes del desplazamiento. Los indicadores complementarios son el derecho al trabajo en condiciones dignas como jornada laboral, tipo de relación laboral, afiliación a seguridad social y riesgos profesionales, remuneración mínima y formalidad. Estos indicadores complementarios no son adoptados por este Auto, y no son de obligatorio cumplimiento para el gobierno, pero ello no impide su aplicación y consideración en el momento de evaluar la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- advierte la Corte”.

Desde nuestro sentir y entender, estando del lado no solo de las víctimas, sino también de toda la población vulnerable del país, pensamos que; “Sin ingresos no hay derechos”. En un mundo consumista, netamente capitalista donde el factor dinero rige todo destino, la oferta de servicios esenciales además de ser múltiple y variada, está adscrita a normas que protegen la propiedad privada, la inversión extranjera, regidas por supuesto a la oferta y la demanda como

principio regulador del mercado libre, hoy también globalizado, donde la competencia desleal, no pasa solo por el no pago de impuestos y el contrabando, sino por el favorecimiento normativo que en últimas termina apoyando con vehemencia al sector financiero como paso con el 3 y 4 por mil, o agro ingreso seguro, cuyos bonos terminaron en manos pudientes, por citar un par de ejemplos.

Mientras que el pequeño y mediano propietario carece total o parcialmente de posibilidades reales para acceder al crédito, pues muchas veces carece de vida crediticia, ni cuenta con propiedades que respalden sus solicitudes, lo que sumado a las políticas de Tratado de Libre Comercio TLC, la falta de subsidios para la producción agropecuaria, la pérdida de poder adquisitivo del peso colombiano frente al dólar, la desaparición paulatina por quiebra de los mercados endógenos, la violencia ligada al sabotaje, la vacuna económica, entre otros factores que sumados, terminaron haciendo de los derechos un saludo a la bandera, en este mundo donde los pájaros tosen en vez de trinar producto de la contaminación ambiental.

Aun así, debemos reconocer el esfuerzo estatal de diferentes gobiernos principalmente el del expresidente Santos, con la promulgación de la ley 1448 de 2011, generando las normas que hoy nos tienen en seguimiento a las políticas públicas implementadas frente a las ejecutadas. La alcaldía de Puerto Carreño de acuerdo al informe de gestión adjunto de la Secretaría de Hacienda, logro ejecutar varios proyectos productivos de acuerdo al (Anexo II de julio 2019), solicitado a ese despacho como soporte de esta investigación del cual destacamos.

El convenio administrativo 1496 de 2018, a través del cual se realizaron 2 proyectos productivos que beneficiaron 100 familias, cumpliendo con la meta de beneficiar el 20% de la población víctima con proyectos productivos de generación de ingresos y seguridad alimentaria.

Siendo este al parecer, los únicos proyectos desarrollados, los cuales se suman a las ayudas económicas de emergencia como las principales actividades de generación de ingresos.

También encontramos el proyecto de fortalecimiento a unidades e incitativas productivas de población víctima del conflicto armado, financiado por el Ministerio del Trabajo, ejecutado por la Corporación Nuevo Arco iris que beneficia 100 a nivel nacional y 6 a nivel municipal en Puerto Carreño, el cual ampliaremos en el capítulo de resultados.

Marco Teórico

Marco Teórico

Este acápite comparte conceptos claves de lo que significan las políticas públicas expresada por diferentes teóricos indistintamente, visiones reflexivas sobre la administración pública y el acceso a la justicia, tanto para las víctimas como para los victimarios, constituyéndose en derrotero seguro para resolver problemas de Estado. Completase este capítulo con la contextualización general sobre desplazamiento forzado, conflicto armado, acuerdos logrados con las Auto Defensas Unidas de Colombia AUC y la Farc-Ep, el marco de implantación de la justicia de paz, la justicia transicional como modelos de justicia especializa para la paz con el propósito de intentar garantizar la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición para las víctimas del conflicto armado.

Para nadie es un secreto que la población víctima del conflicto armado en situación de desplazamiento forzado es altamente vulnerable; constituyéndose en una calamidad pública para el Estado por el alto volumen de víctimas que el conflicto arrojó la violencia desmedida contra la población civil, en especial contra sus organizaciones de base, líderes, lideresas, y la violación sistemática de sus derechos a lo largo y ancho de la geografía nacional, incluido por supuesto el Departamento del Vichada y su capital Puerto Carreño, motivo del presente estudio sobre la eficacia de las políticas públicas de víctimas en el municipio.

Referentes teóricos de política pública.

El diccionario jurídico de México sobre Gobierno y Política Pública (2013 Pg. 17), la define como la intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social

o económica que ha sido reconocida como problema público. Decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado y no por particulares con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público, al menos parcialmente o como punto de partida y en un horizonte temporal razonablemente definido.

Para el suizo André-Noel Roth Deubel, (1994, Pg14): “Las políticas públicas son un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.

Mientras que para el mejicano Julio Franco Corzo (2013:88): “Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones”. Para el israelita Yehezkel Dror (1989: 7-8), el objeto de las Ciencias Políticas es: “Contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo, que es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean un componente de éstas”.

Los franceses Meny y Thoenig, (1992: Pg. 89) la definen como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. Teoría que, resalta el rol institucional, las estructuras de autoridad en el cual la política pública se

origina, autoridades que transitoriamente administran planes y estrategias basadas en la ley como normas regulatorias de las políticas a implementar.

Los mismos autores señalan que una política pública “se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos” (1992: Pg. 89), reconociendo que estas pueden ser encriptadas en normas y reglas mediante leyes de obligatorio cumplimiento. Dye (1995) brinda una definición alternativa “una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (1995: Pg.: 2). Por su parte desde la primera mitad del siglo XX, Lasswell considera las ciencias políticas: “Como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado (1951; citado en Aguilar Villanueva, 2003: 47).

Las diferentes teorías, además de presentar una ruta de aplicación de las políticas públicas enfatizando el tiempo de duración, la calidad de la información al ciudadano, la comunicación asertiva entre actores involucrados como insumo para el análisis de problemáticas públicas, representan un campo interdisciplinario con claros objetivo aplicados a esas problemáticas identificadas.

El israelí (Dror, 1989), enfatiza como objeto principal de toda política pública se debe centrar en el fortalecimiento de las capacidades directivas de los gobiernos y sus gobernantes, más allá de la lógica del discurso en la toma de decisiones. Por lo que considera necesario construir una mirada holística que acompañe el discurso con los aspectos técnicos, económicos, administrativos, sociales y organizativos con que se cuentan dando con ello legitimidad y coherencia a la palabra empeñada con la acción ejecutada, pero además respaldando la decisión

gubernamental con el legítimo aval de los actores estratégico-involucrados en la acción pública. Como lo subraya Dror, *la construcción de políticas involucra un amplio abanico de actores*.

Este marco teórico, corrobora que las políticas públicas constituyen la ruta expedita del gobierno y sus gobernados para concretar la acción requerida, hacer frente a los problemas políticos y demandas sociales, respondiendo prioritariamente al cumplimiento de los fines esenciales del Estado frente a la sociedad, estipulados como tales en la Carta Política, además, defiende las acciones legales del Estado en el cumplimiento de sus fines. Sirviendo como un elemento unificador y articulador de la sociedad, promoviendo una ideología estatal de cambio social como uno de los fines esenciales del Estado social democrático de derecho, para facilitar acuerdos sociales, impulsar, dinamizar y concretar el desarrollo del sistema institucional, y hacer posible el control ciudadano y la responsabilidad pública de los gobernantes frente a la anomia generada por el conflicto armado en su escalada y desescalada con sus disimiles consecuencias.

Desplazamiento Forzado

Las Naciones Unidas definen así el *desplazamiento forzado*: "Personas o grupos de personas obligadas a huir o abandonar sus hogares o sus lugares habituales de residencia, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violación de los derechos humanos" (ONU, 1998, 4). En general, sus efectos abarcan todas las dimensiones de bienestar de los hogares, con pérdidas que van más allá de lo material puesto que afectan sus derechos fundamentales y limitan su desarrollo personal y social (Serrano, 2007).

La Ley 387 de 1997 en su Artículo 1° define: "Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o

actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:

Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.

La misma norma en su artículo 3°, considera como víctima, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (Congreso de la Republica, 1997)

Por su parte, la Ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz, en su Artículo 5°. Reza: se entiende por víctima la persona que individual o colectiva-mente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley. (Congreso de la Republica, 2005)

La contextualización del desplazamiento forzado y la categoría de víctima conforman dos caras de una misma moneda; unidas de forma indisoluble por el hilo invisible de su propia

historia, la cual tiene sus inicios desde la llegada de los españoles. Indígenas y negros africanos fueron desplazados por la violencia del invasor, de allí nacieron los palenques como el de San Basilio en Bolívar o el de San José de Uré en Córdoba, creados por negros cimarrones africanos en su lucha desigual por la libertad o simplemente huyendo a la esclavitud y, así sucesivamente hasta nuestros días, Colombia no ha logrado frenar este fenómeno, bien sea gota a gota de forma individual, o masivamente por familias o comunidades enteras, tanto así que las cifras de algunas fuentes cuantifican a luz del conflicto armado más de 8 millones de víctimas, lo que constituye el 20% del total de la población colombiana según las cifras del Departamento Nacional de Estadísticas DANE 2019.

“La disputa por el control de la tierra, la búsqueda de mejores condiciones de vida y la persecución por motivos ideológicos o políticos fueron los principales factores del desplazamiento interno antes de la década de 1980 (Murad, 2003). Ejemplos de ello fueron la Masacre de las Bananeras en 1928, la explotación cauchera en la década de 1930, la violencia bipartidista en la de 1950 por el control político, económico y social, y la represión y la actividad guerrillera permanentes en la de 1960.

En 1995 se recrudeció el conflicto armado y se intensificó la estrategia de involucrar a la población civil, como resultado de la formalización, consolidación y expansión de los grupos paramilitares y el fortalecimiento de los grupos guerrilleros (Valencia, 2007; Ibáñez, 2008). Dado el creciente número de personas que abandonó sus tierras y el desbordamiento de la capacidad de respuesta en las ciudades receptoras, el conflicto quebrantó las débiles estructuras económicas y políticas del país (Murad, 2003) (Mendoza Piñeros, 2012)

Todo el fenómeno de violencia asociado al desplazamiento forzado, está revestido por la tenencia de la tierra, la violación sistemática de derechos fundamentales, las diferencias ideológicas, la pobreza, los cultivos ilícitos, el narcotráfico, el terror como expresión extrema de la violencia, expresado en masacres, desmembramientos con moto sierras, muertes selectivas de líderes y lideresas, el genocidio contra las organizaciones de izquierda como el de la Unión Patriótica UP, los sindicalistas, las desapariciones forzadas, los falsos positivos, el reclutamiento de menores, las violaciones masivas, son entre otras acciones militares de los actores armados, que siguen sembrando el terror y el miedo en diferentes zonas del país, como si el motor de la moto sierra no dejara de vibrar sus fatídicas cadenas.

Los mono cultivos como el caucho y el algodón en su momento, la caña de azúcar, el banano, la palma aceitera o africana por un lado, la ganaderías extensivas y los cultivos ilícitos de marihuana, coca y amapola por el otros, se suman a la minería ilegal de oro y esmeraldas, al desarrollo de la agroindustria, la construcción de represas como la de Urra e Ituango en Córdoba y Antioquia respectivamente, construidas con la sangre de indígenas y campesinos que, se atrevieron a levantar su voz de protesta. La explotación a cielo abierto de las minas de carbón en el Cerrejón en la Guajira, la Loma en el Cesar y de ferroníquel en Monte Líbano Córdoba, respaldadas por ejércitos privados o alianzas perversas entre la empresa privada nacional e internacional el Estado, muchas veces bajo la mirada indiferente del Estado, socavando la institucionalidad de manera perversa, tanto que los acuerdos del frente nacional entre liberales y conservadores, fueron no solo superados por las alanzas de la parapolítica, sino que terminaron fraccionando el bipartidismo y la izquierda tradicional en una serie de pequeños y medianos partidos salidos de las entrañas del liberalismo, el conservatismo y el partido comunista, como

expresión de la división de macros y micros poderes políticos y militares en las regiones y a nivel nacional.

Conflicto Armado.

El Derecho Internacional Humanitario DIH, reglamenta los conflictos armados internos que no son de carácter internacional, aunque en sus planteamientos no se expresa con la misma claridad sobre los conflictos armados internos, como lo hace con los enfrentamientos internacionales o, entre países vecinos. Es, el Artículo 3º común a los convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo II de 1977; los que hacen algún tipo de mención a los conflictos armados dentro de algunos países. En ellos se mide dicho conflicto en base a la intensidad de los enfrentamientos entre fuerzas disidentes por encima de disturbios interiores, o sea no es igual una sonada, una protesta de masas, una huelga sindical o algún grupo social a: tomas de pueblo, emboscadas, actos terroristas contra la infraestructura estatal o; los enfrentamientos armados entre grupos insurgentes y las fuerzas legítimas del Estado por el dominio territorial o el aniquilamiento físico del enemigo.

Normas y recomendaciones internacionales que aplican para el conflicto armado colombiano; las fuerzas insurgentes en Colombia lograron un alto nivel de operatividad, control territorial, mandos unificados enfrentando ideológica y militarmente al Estado Nación. Concepto en que se han basado las diferentes fuerzas insurgentes del país o guerrillas si se prefiere para reclamar un estatus político.

El Estatuto de Roma acogido por el gobierno colombiano, ratificado por el Congreso de la Republica y firmado por el Presidente Andrés Pastrana en junio de 2002, define que no toda

acción bélica se puede elevar a la categoría de conflicto armado, criterio reafirmado con claridad absoluta en el Artículo 8 numeral 2 literal d) se aclara que no aplica a aquellas situaciones de tensión interna y disturbios interiores, tales como motines, los actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos similares (ACNUR, 2016), concepto ratificado por la alta Corte Constitucional en las Sentencias C-291 de 2007, C-253A de 2012 y C-781 de 2012, precisando que el conflicto armado para efectos de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario DIH, se expresa a través de aquella violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, eso sí resaltando el adjetivo de prolongada no ocasional con el propósito de excluir los disturbios o revueltas esporádicas o actos terroristas aislados.

El fin del conflicto.

El 24 de agosto de 2016 se firmó el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera entre el gobierno del Presidente Santos y las Farc-Ep, el cual pretendió refrendar en un plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, donde se impuso el no como voto mayoritario, lo que puso a tambalear los acuerdos y el proceso de implementación de lo acordado en La Habana, en los temas de: (1) Reforma Agraria Integral (2) Participación Política (3) Fin del Conflicto (4) Drogas Ilícitas y (5) Víctimas.

Se esperaba que los más de cincuenta años de conflicto armado con las FARC, terminaran con la firma del Acuerdo de Paz, poniendo fin a la violencia con esa guerrilla, la más grande en Colombia, frenando con ello el contador de víctimas, el desplazamiento forzado, las emboscadas, las masacres, los secuestros, el plan pistola, entre otras acciones, bélicas de la guerra irregular violatoria de los derechos humanos y el Derecho Internacional humanitario, la paz por fin estaba por venir. Las FARC se comprometieron a entregar todas sus armas a las Naciones Unidas, a no

incurrir en delitos como el secuestro, la extorsión o el reclutamiento de menores, a romper sus vínculos con el narcotráfico y a cesar los ataques a la Fuerza Pública y a la población civil, arando el acuerdo, labrando el surco de la verdad, el derecho a la justicia y la reparación integral para las víctimas.

Las justicias del conflicto armado y el post conflicto.

La Ley 975 de 2005, tuvo por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de las Auto Defensas Unidas de Colombia AUC (Paramilitares) como grupo armado al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002.

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) es el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, creado por el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP. Dentro de sus funciones en la administración transitoria de justicia, como su nombre lo indica transicional debe conocer los delitos que afectaron a las víctimas en el marco del conflicto armado sucedidos cronológicamente con anterioridad al 1 de diciembre de 2016 ya que no aplica para delitos cometidos en fecha posterior a la anotada en el acuerdo (1/12/16), el periodo de funcionamiento y operatividad de la JEP, es por 20 años o sea hasta el 2036. (Congreso de la República, 2017)

Satisfacer jurídicamente la amalgama de derechos vulnerados, es tal vez su principal función como Justicia Especial para las Paz JEP, para ello debe ofrecer verdad, apoyar la restauración del daño físico, psicosocial y económico de las víctimas. Para ello se deberá enfocar

en delitos emblemáticos (masacres, desapariciones forzadas entre otros), de acuerdo a los parámetros de priorización definidos por la ley, al igual que los criterios de selección de los magistrados JEP, enfocados en delitos cometidos por los excombatientes de las FARC-EP, miembros de las fuerzas armadas del Estado -incluidos los de inteligencia militar-, de manera voluntaria podrán participar otros agentes del Estado y terceros civiles involucrados que se acojan al modelo transicional de justicia y sean aceptados por la JEP.

Marco Conceptual

Las políticas públicas, suelen ser complejas tanto en su elaboración como en su aplicación ya que requieren de armonía en sus elementos y herramientas constitutivas, haciendo que los diferentes actores que la componen y los recursos requeridos, puedan trabajar en equipo, de manera que los objetivos y metas propuestas puedan ser cumplidos cabalmente. De allí que la política de víctimas, además de ser un escenario en permanente construcción, requiere de contextos apropiados para su desarrollo, lo que contrasta con las diferentes realidades en el momento de su implementación, dada la realidad cambiante, imposible de controlar y superar tanto para el gobierno nacional, como para las víctimas, los victimarios y los excombatientes.

Si bien la historia reciente del país dista mucho del recrudescimiento de la violencia y la escalada del conflicto en su pico más alto de finales de los noventa y comienzos del siglo veintiuno, los hechos que dividen los acuerdos de la Habana, marcan indistintamente el principio del fin del conflicto por un lado y su renacimiento por el otro, eso sí, dando inicio a un posible nuevo estadio de nuestra historia reciente denominado el post acuerdo.

La expedición de la Ley 975 de justicia y paz, la ley de Víctimas 1448 de 2011 y la firma de los acuerdos de la Habana para poner fin al conflicto armado interno, contrasta con la polarización de los partidos políticos frente a la paz negociada, produciendo de paso, una profunda escisión en la sociedad civil incluida las víctimas, decantando la democracia liberal frente al autoritarismo totalitario.

El cambio de gobierno del sí al gobierno del no, trajo implícito políticas de cambio que están resultando nefastas para dicho proceso, decisiones del nuevo gobierno como la suspensión de las negociaciones con el ELN, la mora en implementación de los acuerdos FARC en las zonas

veredales, el bloqueo sistémico a la aprobación e implementación de la JEP y su recorte presupuestal, la deserción de parte de Iván Márquez, alias el Paisa y Romaña, los asesinatos de líderes y lideresas sociales víctimas del conflicto armado y de excombatientes de la FARC, sumados al caso Santrich, son entre otras situaciones coyunturales que han ido minando la paz negociada y sus acuerdos.

Reavivando el fuego de la violencia y, debilitando de paso la implementación de la Política Pública de Reparación a las Víctimas que se venía implementando desde 2011 a partir de la Ley de Víctimas 1448 de 2011, la cual se debe fortalecer a partir de los acuerdos.

Es por ello, que el protagonismo de las víctimas, sus organizaciones de base, movimientos y procesos sociales, debe ser participativo y propositivo, promoviendo la consolidación de una política pública realmente transformadora, de acuerdo a lo planteado tanto en la Ley 1448 como en los acuerdos de la Habana. Lo cual es de vital importancia, dadas experiencias anteriores con políticas públicas en el país que a pesar de contar con un óptimo diseño normativo no han logrado tener un impacto positivo en la realidad que vive la población a la cual se dirigen. Desde esa perspectiva, tanto los acuerdos de la Habana como la Ley 1448 y demás normas reglamentarias corren el riesgo de una factible aplicación, pues subsisten causas estructurales y supra estructurales ya mencionadas que lo vienen impidiendo.

No podemos olvidar que: “En Colombia hay una fuerte tradición que establece vínculos indisociables entre los fenómenos de violencia y las expresiones de la política. Debido a que las formas de nombrar la violencia y de resolverla en cada época tienen implicaciones en la imagen histórica que el país produce de sí mismo, es posible establecer una correlación entre la historia del conflicto y las dificultades para consolidar el Estado nación en el país. En ese sentido, el tema

del conflicto no sólo compete a los discursos académicos, sino que afecta, o debería afectar, las decisiones gubernamentales y los debates de la sociedad civil”. (Las explicaciones sobre el conflicto armado en Colombia, Fascículo 9. Pág. 6).

Por lo que las polarizaciones políticas, pueden perfectamente reactivar el conflicto armado interno, ya que a través del mismo las elites políticas y los grupos armados ilegales fortalecieron su economía, su accionar militar y su poder político territorial y nacional. No se debe olvidar que por un lado, el ELN ha reactivado su capacidad operativa, emboscando patrullas, dinamitando el tubo de crudo, asesinado soldados y policías a sangre fría, usando franco tiradores, haciendo alianzas con las disidencias de las FARC, que poco a poco han reiniciado sus acciones bélicas, las bandas emergentes, el clan del golfo, las autodefensas Gaitanistas, siguen delinquiendo, amenazando y asesinando líderes de las víctimas, prendiendo todas las alarmas en defensa de la paz negociada, la reactivación de los diálogos y el respeto por la vida.

Las políticas públicas de reparación integral, asistencia, atención, prevención, protección y garantía de no repetición para las víctimas del conflicto armado en Colombia, tienen su soporte legal en la Ley 1448 de 2011 y los decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, y demás normas complementarias y reglamentarias, aprobadas con el propósito de positivizar sus derechos individuales y colectivos, como personas, grupos poblacionales, organizaciones nacionales, regionales y locales afectadas por el conflicto.

Con esta estrategia, se espera fortalecer la paz territorial y nacional lo que implica un reto para los mandatarios municipales, distritales y departamentales. La nueva Justicia Transicional aplicada por la JEP, por un periodo de diez años, contribuirá sin duda al fortalecimiento del

Estado Social de Derecho, ya que dinamizar el acceso a la justicia Transicional y Restaurativa, es propender por el reconocimiento de las víctimas como sujetos de derechos, a una oferta social adecuada; y, adicionalmente repararlas por las afectaciones sufridas; restituir sus predios y territorios despojados o abandonados; brindar la posibilidad de conocer la verdad sobre el hecho victimizante al igual que generar un campo amigo de confianza y credibilidad en la JEP como instrumento de acceso a la justicia y garantía de no repetición.

Por consiguiente, el Estado colombiano cuenta las normas legales para asumir de forma integral su responsabilidad para con las víctimas del conflicto armado, incluidos grupos de especial protección constitucional a saber: grupos étnicos afros e indígenas, mujeres, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, niños, niñas, jóvenes y adolescentes sin desmedro de su orientación sexual, identidad de género o habilidades distintas.

El establecimiento del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV, con el propósito de Con de establecer en los diferentes niveles del Estado y demás actores claves formas específicas que faciliten el diseño e implementación de la política pública de víctimas establecida por ley y demás normas reglamentarias. El SNARIV, debe entonces ejercer la coordinación y articulación efectiva de las instituciones que lo conforman de manera efectiva, teniendo en cuenta las competencias de cada una de ellas de acuerdo a su misión y visión institucional y, el rol que tiene dentro del aparato estatal. Igualmente se asignaron las instancias de participación, para las víctimas y las políticas de restitución de tierra que buscan garantizar al goce efectivo de sus derechos, al igual que la concertación de las políticas y acciones que las beneficien en los espacios diseñados para este menester, principalmente las mesas de víctimas.

En municipios y departamentos, la política de víctimas y restitución de tierras esta enfocada en la provisión de bienes y servicios para las víctimas de acuerdo a la misión y capacidad instalada de sus instituciones, adecuada a las necesidades particulares y colectivas en lo referente a; retorno restitución o compra de nuevos predios como parte de la reparación y restitución del daño causado; además de aquellas específicas que la Ley determina para la superación definitiva de sus condiciones de vulnerabilidad y la garantía de goce efectivo de derechos.

La ley de víctimas, determina los escenarios de concertación horizontal participativa e incluyente para la toma de decisiones, concertación adecuada, monitoreo, seguimiento y valoración de las acciones a emprender según el Plan de Acción Territorial aprobado, en cada municipio, distrito o departamento (Comités Territoriales de Justicia Transicional, Mesas de Víctimas, Subcomités Temáticos y/o Mesas de Restitución). Instancias institucionales que permite presentar la política de víctimas de manera general para dar respuesta a necesidades poblacionales y como mecanismo particular para la positivización de derechos y el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado.

La norma es clara, expresa y concreta en cuanto al rol institucional del Estado, tanto en el escenario nacional como en los entes territoriales, incluidas gobernaciones y alcaldías, siendo su trabajo mancomunado el que en ultimas puede hacer viable la aplicación de la norma, ya que si bien el grueso de los recursos debe salir del ente nacional, los entes territoriales deben ubicar en sus planes de gobierno, contra partidas complementarias para el logro de los fines legales planteados en la política pública de víctimas.

El paquete normativo, deja en claro la política pública para las víctimas del conflicto armado en Colombia, siguiendo los postulados que teóricamente existen, utilizando los principios

básicos requeridos para que, a través de su implementación, se logre la restitución real de los derechos de las víctimas.

Para Meny y Thoenig (1992), una política pública se caracteriza por:

- Un contenido: tener planteamientos implícitos que requieren recursos específicos para el logro de resultados positivos.
- Un programa: contar con una suma de proyectos, metas y actividades coherentes para ser exitosa.
- Una orientación normativa: contar con una brújula legal que fije su norte (mapas cognitivos e ideologías) y preferencias de obligatorio cumplimiento por parte de los funcionarios públicos, particularmente de las víctimas del conflicto armado en condición de desplazamiento forzado.
- Un factor de coerción: su origen debe proceder de una instancia institucional legítima investida para tal propósito, con autoridad necesaria para imponer las decisiones políticas adoptadas.
- Una competencia social: estar dirigida a grupos sociales o poblacionales que requieren cambios estructurales y supraestructurales que garanticen sus derechos constitucionales y de ley. Contribuyendo a la modificación de contextos hostiles y comportamientos que afectan sus intereses.

En la misma dirección, Aguilar Villanueva (1996) reconoce que toda política pública la define:

- Un componente de autoridad (institucional): contar con un mandato de autoridad oficialmente reconocido y aprobado por autoridad o instancia competente de acuerdo con las normas y leyes respectivas.
- Un componente decisional: tajante y a la vez flexible en la toma de decisiones directas o concertadas con los actores involucrados.
- Un componente conductual: brindar la posibilidad de expresión y recolección de diferentes sentimientos a favor y en contra de dichas políticas públicas por parte de los actores involucrados ya que todos no forman parte de la institucionalidad ni la gobernanza.

Luego entonces, el concepto de política pública en lenguaje politológico dispone de una variada escala de aportes de distintos autores en cuanto al alcance de lo que se entiende por política pública, polisemia que converge de manera general, en que la política pública es una condición *sine qua non* para resolver los problemas de Estado de manera democrática a partir de sus normas constitucionales y de ley.

En nuestro país, la política pública para las víctimas del conflicto armado es coherente con los postulados teóricos fundamentales, ya que se basa en un contenido programático, con normas jurídicas que le dan sentido, temporalidad, autoridad, recursos y competencia social, facilitando la participación de las víctimas como sociedad civil organizada o de forma individual, desde las rutas que la norma crea para beneficio y garantía de sus derechos frente a los hechos victimizantes igualmente caracterizados y priorizados en la normatividad vigente como corresponde a una política pública seria y afín con la problemática que se pretende solucionar.

De allí, el mandato hacía a las entidades territoriales es la oportunidad propicia para realizar los ajustes requeridos y para definir compromisos pertinentes, viables e integrales a favor de las víctimas del conflicto, de tal manera que, efectivamente se genere un territorio favorable para la paz; promoviendo de manera amplia la participación de las entidades territoriales en la implementación de la política de víctimas y restitución de tierras, penetrando todo el proceso de gestión pública territorial que incidirá en el desarrollo y calidad de vida de la población víctima identificada en el municipio, distrito o departamento, incluidas las acciones diferenciadas de cada grupo poblacional.

Lo cual es posible si en la formulación del plan de desarrollo de la entidad territorial, se incluyen todos los componentes que demanda la política pública de víctimas, tanto en su estrategia como en la ruta de identificación de fuentes de financiación requerida. Logrando que la política pública vaya más allá de la formalidad y las buenas intenciones, siendo dirigida a enfrentar y resolver las problemáticas de las víctimas incorporados a las agendas de gobierno local, sino también la definición particular de los mismos con sus respectivas características de contexto y los enfoques diferenciales requeridos – género, etnias, opción sexual, edades – entre otros, promoviendo los lineamientos apropiados en los planes regionales, departamentales y municipales de cada territorio.

Para el caso que nos atañe en este trabajo de grado, la administración Municipal “*Puerto Carreño Somos Todos*”, asumió el compromiso decidido de contribuir en la garantía y goce efectivo de los derechos de la población víctima; para ello adelantaron acciones relacionadas con salud, educación, verdad, subsistencia mínima y demás derechos en el marco de los escenarios de discusión del desarrollo dispuestos para la población víctima.

Los Planes de Acción Territorial – PAT, considerados como un instrumento de planeación de la Política Pública de Víctimas, para lo cual las Entidades Territoriales construirán el mismo, a partir de “los programas, y recursos incluidos en el respectivo Plan de Desarrollo Territorial, y en armonía con los instrumentos de planeación y presupuesto”; el PAT deberá ser adoptado por el Comité Municipal de Justicia Transicional.

Así, los PAT son el principal instrumento para la implementación de programas, acciones y estrategias definidas en todos los niveles de gobierno. La adopción de los PAT para la prevención, atención, asistencia y reparación integral de todas las víctimas del conflicto armado, que permite: Coordinar acciones de diferentes instituciones de manera armónica, comprometer recursos fiscales, logísticos e institucionales y, definir los mecanismos de seguimiento que facilitarán la evaluación y la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances y las dificultades de las acciones implementadas.

Como quiera que los Planes de Acción Territorial – PAT, tienen una vigencia de cuatro años, y deberá guardar relación con el Plan Nacional de atención y reparación integral a las víctimas y el Plan de desarrollo municipal, el municipio adopto su PAT Puerto Carreño Somos Todos 2016-2019, donde se plasma en lo municipal la ruta de implementación de la política pública nacional para las víctimas antes mencionada y justificada; con lo cual se espera cumplir con la reparación integral propuesta en la Ley 1448 de 2011, desarrollando acciones y actividades pertinentes, analizadas en detalle en el presente estudio.

La existencia de un paquete de medidas por parte del Estado elevadas a políticas públicas por sí misma, no son suficientes para su implementación, en definitiva se requiere de la consolidación de contextos armonizados que permitan la veeduría a los recursos de las

reparación, la articulación de las diferentes instancias constitucionales, blindar el proceso de paz frente a sus detractores y al corrupción administrativa, legitimar la JEP como garante de derechos, verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, con la esperanza de recuperar las confianzas, legitimar el Estado de derecho y consolidar la paz.

Lo que hace que el esfuerzo de los gobiernos locales, principalmente de los que carecen de suficientes recursos para atender la cobertura global de la población en situación de desplazamiento forzado víctima del conflicto armado interna que llega a sus territorios con la intención de quedarse para reiniciar su truncado proyecto de vida interrumpido ex abruptamente por los violentos sin importar el tipo de actor pues es su accionar violento quien produce el hecho victimizante, guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y las mismas fuerzas armadas legítimamente constituidas, indistintamente son los responsables de la migración forzada.

Puerto Carreño por su puesto no es ajeno a esta cruda realidad, profundiza por la crisis social, económica y política de Venezuela, cuyo éxodo afecta no solo los pueblos de frontera sino también el resto del país. Por lo que no es gratuita la imagen dantesca de niños y niñas indígenas alimentándose de la basura en el relleno sanitario municipal lo que de suyo plantea un reto sin precedente para esta y las futuras administraciones de cara a lo que se ha denominado la era del postconflicto e implementación de los acuerdos.

La crisis de Venezuela, viene incidiendo directamente en la implementación política pública y la administración de Puerto Carreño como municipio de frontera, dado que parte importante de su economía e infraestructura dependían del hermano país, la energía eléctrica, el intercambio comercial, el cambio de Peso a Bolívar, productos básicos de la canasta familiar entre otros factores, que con la crisis desaparición, produciendo incluso un fenómeno de migración masiva que termino descuadrando la caja municipal y su presupuesto financiero.

Metodología

En este acápite, se explica cómo se desarrolla la compilación monográfica del proceso investigativo, aportando las características empleadas para la muestra de este estudio, herramientas y técnicas empleadas para la recogida de datos, así como el procedimiento seguido para el mismo con sus fortalezas y debilidades propias de este tipo de procesos, iniciando por la elección del tema referido a la política pública de víctimas, su análisis y redacción crítica de los documentos bibliográficos y acciones desarrolladas en Plan de Acción Territorial del municipio.

El Enfoque Cualitativo, cuya teoría se fundamenta en la identificación de procesos sociales básicos (PSBs) y el descubrimiento de aquellos aspectos que son relevantes de una determinada área de estudio (Strauss y Corbin, 1990). Glaser (1992) afirma que la Teoría Fundamentada es útil para investigaciones en campos que conciernen a temas relacionados con la conducta humana dentro de diferentes organizaciones, grupos y otras configuraciones sociales.

El Análisis de Contenido: un método para analizar texto, generalmente de manera cuantitativa, que implica contar, codificar, comparar, contrastar y categorizar los elementos (generalmente palabras) que forman un corpus de datos textuales. (Análisis cualitativo del texto).

En el análisis causa efecto para medir el impacto de la política pública en cifras, se utilizó el método cuantitativo. Procedimiento que se basa en la utilización de los números para analizar, investigar y comprobar tanto información como datos.

Para la realización del presente trabajo se realizó la recolección, clasificación, revisión y análisis documental de fuentes primarias y secundarias a partir de documentos publicados por

organizaciones de la Estructura del Estado, las cuales abarcan el tema de los derechos de la población víctima, para analizar en el contexto colombiano, la Política Pública de Víctimas; basándonos principalmente en el Plan de Acción Territorial – PAT, “Puerto Carreño somos todos” considerado como el principal instrumento de planeación de la Política Pública de Víctimas como una propuesta que contribuye al fortalecimiento de la garantía y goce efectivo de sus derechos.

El presente trabajo de investigación es de tipo cualitativo y se enmarca en la línea de la Escuela “Estudios Políticos” y en la sub-línea de investigación “gestión de políticas públicas, de la escuela de Ciencias Políticas y Jurídicas de la UNAD.

Resultados

Al final del cuatrienio 2016-2019, la implementación de la política pública de víctimas en el municipio de Puerto Carreño a través del Plan de Atención a las Víctimas PAT “ Puerto Carreño somos todos”, asumido por la administración municipal para garantizar el goce efectivo de los derechos a las víctimas mediante acciones relacionadas con; salud, educación, vivienda, participación, verdad, subsistencia mínima y demás derechos en el marco de los escenarios de discusión del desarrollo dispuestos para la población víctima, a la luz de los hechos de violencia que caracterizan la actual coyuntura socio política del país, reflejada en el asesinato de líderes sociales, el rearme de las denominadas disidencias de las FARC, los ataques a las fuerzas militares y de policía, la situación de Venezuela entre otras las tensiones, sin que se vislumbre a corto ni mediano plazo, el fin del conflicto armado, propuesto por el Gobierno del Presidente Santos luego de los acuerdos firmados con la guerrilla de las Farc-Ep. A pesar de ello, fue posible la implementación del PAT municipal “Puerto Carreño somos todos” lo que nos permite llegar a los siguientes resultados:

- ✓ La administración municipal aplicó los principios de: Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, contemplado en el Plan de Atención Territorial PAT 2016-2019 en el Municipio de Puerto Carreño Departamento del Vichada.
- ✓ Generación de ingresos con proyectos productivos que beneficiaron cien (100) familias, correspondiente al veinte (20%) del total de la población víctima del municipio.
- ✓ Caracterización del setenta y cinco por ciento (75%) del total de la población víctima censada en el municipio.

- ✓ Asignación de cien (100) viviendas de interés social a igual número de familias de víctimas, cumpliendo así con la meta trazada en el plan de desarrollo.
- ✓ Fortalecimiento de la mesa de víctimas, las organizaciones de base y la familia en temas de participación ciudadana, convivencia y atención psicosocial.
- ✓ La administración no contó con la asignación presupuestal apropiada para garantizar un mayor impacto en la población víctima residente en el municipio.
- ✓ En términos generales la política implementada no deja de ser una política asistencialista orientada a resolver problemas sociales a partir del apoyo estatal en lugar de generar soluciones estructurales.
- ✓ Si bien las metas del PAT se cumplieron satisfactoriamente, están lejos de alcanzar la cobertura poblacional de víctimas identificadas y caracterizadas en su totalidad, ya que el impacto del veinte por ciento de su población (20%), deja por fuera el ochenta por ciento (80%) restante.
- ✓ La crisis de Venezuela incide directamente en la implementación de la política pública pues el asistencialismo hacia las víctimas se suma al de los pobres históricos, principalmente los indígenas nativos y la población migrante que a diario llega Puerto Carreño para quedarse.
- ✓ La situación geográfica del municipio, sumada a la falta de mejores formas de comunicación con el resto del país como son; carreteras en mal estado, transporte fluvial y aéreo demasiado costo, se convierten en barreras esenciales para el desarrollo municipal y la implementación de sus políticas públicas incluida la de víctimas.
- ✓ La corrupción administrativa afecta directamente los recursos públicos, las finanzas municipales y el presupuesto de víctimas.

Recomendaciones

Este capítulo se basa en el análisis de los resultados encontrados en la investigación sobre implementación de la política pública municipal de víctimas, a partir de un mandato de ley, los apoyos del gobierno nacional y recursos socio económico el municipio

- ✓ Si, el PAT 2020-2023 aumenta considerablemente el presupuesto de atención a las víctimas del conflicto armado, disminuye sustancialmente el índice de pobreza de su población y de las víctimas del conflicto armado mejorando su calidad de vida.
- ✓ La política pública de víctimas debería pensarse en clave de auto sostenibilidad a mediano y largo plazo, más que en términos de asistencialismo.
- ✓ Los proyectos productivos deberían estar articulados a una cadena de valor tanto para el mercado local como el nacional e internacional dada su cercanía con Venezuela.
- ✓ Los proyectos productivos para la generación de ingresos deberían estar articulados a los programas que hacen parte de los componentes de reparación integral, no solo en el municipio sino también con el nivel nacional, lo que garantizaría un mercado cautivo para los mismos.
- ✓ Al aumentar el presupuesto de los componentes de reparación, como el del empleo y la generación de ingresos, se podría garantizar la regeneración de las capacidades de las víctimas iniciando un proceso de recuperación económica sostenible.
- ✓ El derecho constitucional del acceso a la educación básica primaria y secundaria se debe articular de manera exitosa a la posibilidad de acceso a la educación superior para las víctimas como parte de una estrategia de auto sostenibilidad a largo plazo, articulada al

proyecto de vida de la población víctima del conflicto armado que se encuentra escolarizada.

- ✓ Se debe intentar movilizar recursos de todo tipo para generar ciertos resultados o productos, para ello, se deben generar alianzas estratégicas, convenios y programas públicos, privados y mixtos entre el sector privado y el sector público.

Conclusiones

Situaciones como el vencimiento de la ley de víctimas en el 2021, el déficit fiscal de la nación, la corrupción administrativa, el desempleo que sobre pasa los diez puntos y aumentando, el aumento progresivo del “extinto conflicto armado”, el incumplimiento de parte importante de los acuerdos pactados entre el gobierno Santos y la Farc-Ep, como la falta de protección y seguridad a los excombatientes que ya pasan del centenar de asesinados, conjugados con otros factores no mencionados, muestran un panorama incierto, un mapa de incertidumbre y un futuro poco promisorio para la víctimas y sus derechos que mal o bien, se han venido cumpliendo a partir de la implementación de la ley de víctimas con bastante regularidad, la cual se fue debilitando progresivamente, por falta de un acompañamiento más efectivo del SNARIV a la UARIV por parte de la gran mayoría de instituciones que la conforman; al punto que la Unidad Nacional de Víctimas en los actuales momentos solo se viene responsabilizando con las víctimas a partir de su propio presupuesto para no quedar mal. Lectura que acompaña este estudio permitiendo llegar a las siguientes conclusiones:

En la implementación de una política pública municipal para las víctimas y sus planes de gobierno, estas dependen en gran medida del apoyo que se reciba del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV y la Unidad Nacional de Víctimas UARIV como entes rectores y reguladores de esta ley.

Tanto los actores institucionales, como las víctimas del conflicto armado y sus organizaciones identifican los factores centrales del problema y reconocen que se asocian a

factores estructurales del país y al ambiente social del municipio, afectados de manera particular y directa por los problemas de frontera con Venezuela que ante no se presentaban, generando problemáticas sociales, como desempleo, falta de algunos servicios esenciales tales como: salud, educación y seguridad alimentaria.

La reducción de las inequidades a partir del cumplimiento de las metas trazadas para el cuatrienio en cuanto a pobreza, vivienda, generación de ingresos y otras necesidades básicas insatisfechas de la población víctima del municipio de Puerto Carreño.

La aplicación de un enfoque diferencial basado en la equidad de género, las diferentes orientaciones sexuales, la discapacidad física y mental y los distintos grupos étnicos presentes en la caracterización socio cultural de las victimas presentes en el municipio.

Los programas y las políticas públicas no se reducen a un acto o decisión considerado aisladamente, sino que detrás de cada uno de ellos, existe un marco de referencia que los integra y da coherencia.

Las políticas públicas no son la resultante de respuestas aleatorias, carentes de sentido o direccionalidad, sino la expresión de las finalidades contenidas en el Plan de Acción Territorial - PAT-, del municipio de acuerdo con su planeación, formulación y aplicación.

El Estado colombiano no cuenta con las herramientas necesarias para determinar si los hechos narrados por la posible víctima del conflicto son ciertos o infundados ya que todo se basa

en el principio de la buena fe, pero nunca se realiza una investigación exhaustiva de la versión del declarante.

Desde una perspectiva holística, el conflicto armado que incluya; la paz interior y exterior de víctimas, excombatientes, líderes sociales y población civil en general, no es posible con la política pública diseñada desde el nivel nacional, ni los planes de acción territorial tanto departamentales como municipales, pues ellos no garantizan el fin de las causas estructurales y supra estructurales que originaron dicho conflicto.

Mucho menos convierten al país en un Estado garantista de los derechos humanos con vocación de paz con justicia social, a partir de la satisfacción de necesidades básicas generales a la población civil, garantizando la preservación de la vida como el principal y más importante de los derechos humanos, sin el cual no es posible garantizar los demás.

La firma de los acuerdos de paz de la década de los noventa, ni la firma de la Habana del 2016 hecha en Cartagena, ponen punto final al conflicto armado colombiano, ni detienen las luchas sociales, políticas y de movimientos alzados en armas, si el estado no es capaz de dismantelar las estructuras criminales asesinas de líderes sociales, dirigentes políticos de oposición, garantizando con ello el derecho fundamental a la vida y demás derechos que garanticen la justicia social en el país.

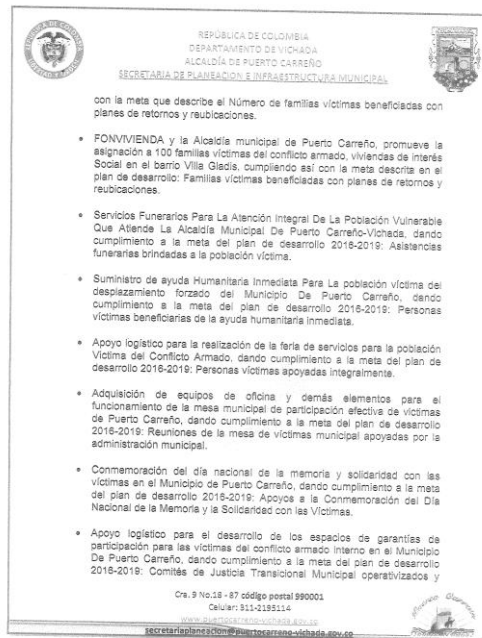
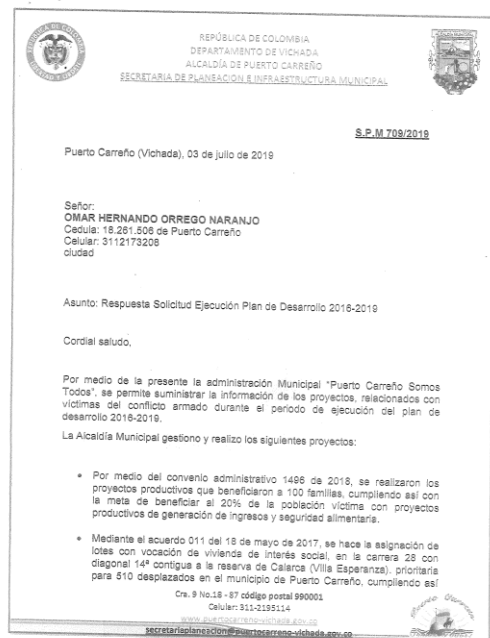
Bibliografía

- Agencia de la ONU. (2016).
- (marzo de 2018). Redacción BBC News Mundo.
- Alcaldía de Puerto Carreño. (mayo de 2016). Puerto Carreño Somos Todos.
- Compes (2804-2924). (1995-1997).
- Congreso de la Republica. (1997). Ley 387.
- Congreso de la Republica. (2005). Ley 975.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1448.
- Congreso de la República. (2017). Jurisdicción Especial para la Paz.
- CONPES 2804-2924. (1995-1997).
- DANE. (14 de 07 de 2019). Comunicado Prensa.
- Enciclopedia Microsoft Encarta. (s.f.).
- Gómez Rodriguez, J. (2008). Seminario Virtual Caja de Herramientas.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC. (2016). Estudio general de suelos y zonificación de tierras del departamento de Vichada.
- Kienyke.com/noticias. (diciembre de 2019).
- Mendoza Piñeros, A. (2012). Revista Económica Institucional.
- Ministerio del Interior. (2014). Guía para la actualización de los Planes Integrales de Prevención y Protección.
- Sentencia T-025. (2004).
- www.Ministerio del Interior. (s.f.).

Anexos

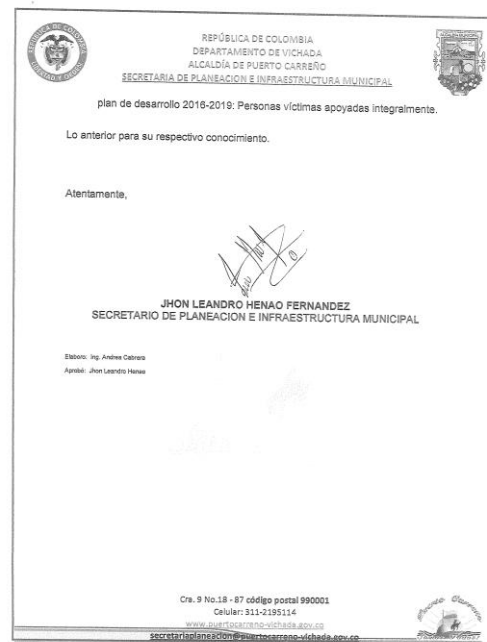
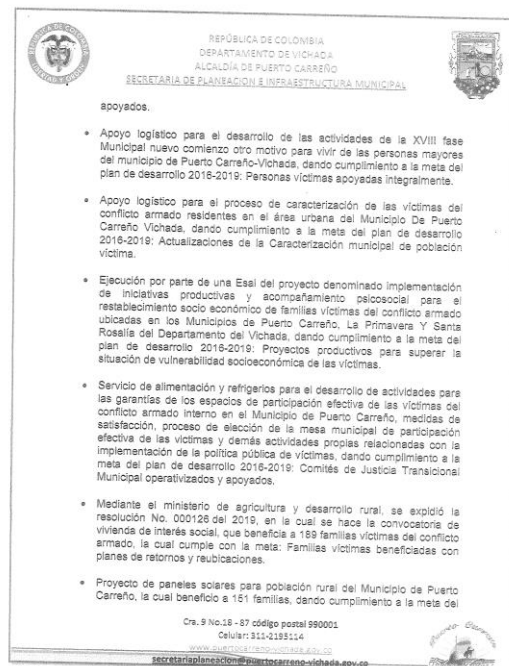
Anexo I

Informe de gestión víctimas del conflicto armado interno asuntos comunales, vigencia a 30 de julio de 2017.



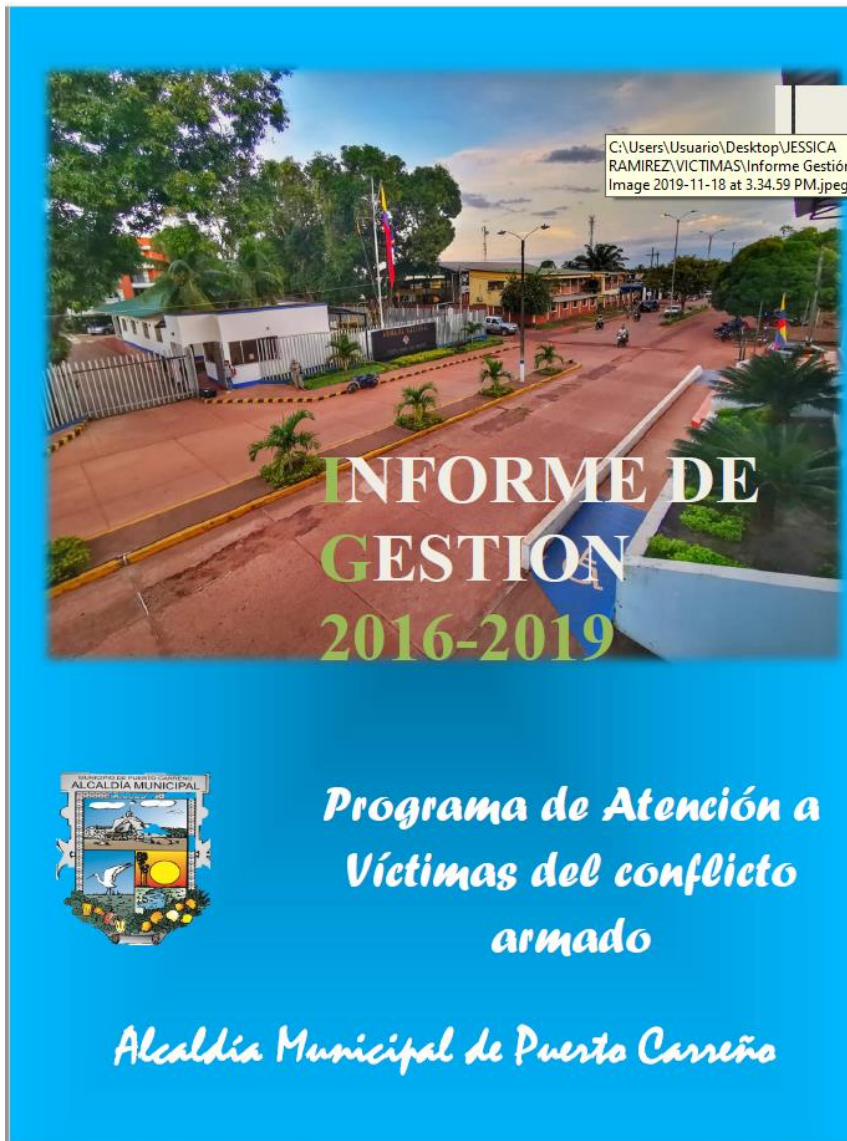
Anexo II

Informe de Gestión 2016-2019 Programa de



Atención a Víctimas Alcaldía Municipal de Puerto

Carreño.



Índice Tablas

Tabla 1. Población Víctima de Puerto Carreño 2015 – Documento Alcaldía Municipal. Pág.27.

Tabla 2. Los 12 pasos del proceso de reparación integral de las víctimas. Pág. 57.

Tabla 3. Medidas de Satisfacción. Pág. 64.

Tabla 4. Medidas de Rehabilitación. Pág. 67.

Tabla 5. Medidas de Restitución. Pág. 68.

Tabla 6. Medidas de garantías de no repetición. Pág. 69.

Índice de Figuras

Figura 1. Mapa del Vichada. Pág. 38.

Figura 2. Centro administrativo de Puerto Carreño. Pág. 39.

Figura 3. Línea estratégica del PAT. Pág. 49.

Figura 4. Medias de Reparación. Pág. 63